



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**Construyendo institucionalidad: cambio
organizacional de la Oficina de Coordinación Regional
del Ministerio de Educación y reinstitucionalización de
la descentralización educativa: 2011 – 2014**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología
mención en Sociología de las Organizaciones

AUTOR

Raúl Fernando ROSALES LEÓN

ASESOR

Víctor Raúl NOMBERTO BAZÁN

Lima, Perú

2016



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Rosales, R. (2016). *Construyendo institucionalidad: cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación y reinstitucionalización de la descentralización educativa: 2011 – 2014*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.



551
234
Univ. usado por: Pag 46

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIDAD DE POSGRADO

**ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN SOCIOLOGÍA,
MENCIÓN EN SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES**

En Lima, a los veintiún días del mes de octubre del año dos mil dieciséis, reunidos en la Sala de Grados de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 4:00 p.m., bajo la Presidencia del Dr. LUIS SANTIAGO PACHECO ROMERO y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado Examinador, se inició el acto académico invitando al graduando **RAUL FERNANDO ROSALES LEON**, para que realice la sustentación de su Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Sociología de las Organizaciones, titulada:

**“CONSTRUYENDO INSTITUCIONALIDAD: CAMBIO ORGANIZACIONAL
DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN Y REINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: 2011-2014”**

A continuación fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminada esta prueba y verificada la votación; se consignó la calificación correspondiente a:

C BUENO 15

Por cuanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magíster en Sociología, mención en Sociología de las Organizaciones, al Bachiller **RAUL FERNANDO ROSALES LEON**. Siendo las 5:00 p.m. y para constancia dispuso se extendiera la presente Acta y firmaron:

Dr. Luis Santiago Pacheco Romero.
PRESIDENTE

Mg. Jaime Fernando Coronado del Valle.
MIEMBRO

Mg. Luis Alberto Villafranca Pérez.
MIEMBRO

Mg. Manuel Enrique Castillo Ochoa.
MIEMBRO

Dr. Víctor R. Roberto Bazán.



**NICOLÁS JAVIER LYNCH GAMERO
DIRECTOR**

PABELLÓN JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI – CIUDAD UNIVERSITARIA

Teléfono: 6197000 Anexo 4003, 4004. Lima – Perú.

Correo: upgccss@unmsm.edu.pe, upgccss@yahoo.es, upgccss@hotmail.com

Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

Con mucho cariño y aprecio a:

Myrna León Carrasco y Raúl Rosales Chepe

Índice de Contenido

Agradecimientos	12
Resumen	13
Glosario	14
Presentación	16
Introducción	18
Formulación del Problema	20
Justificación de la investigación	20
Objetivos de la Investigación	21
Hipótesis	21
Metodología	22
Matriz de consistencia	24
Organigrama	25
Estructura de la Tesis	26

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN DE LOS ANTECEDENTES DEL PROBLEMA	28
---	-----------

CAPÍTULO 1

Nuevo Institucionalismo Sociológico: Marco teórico (neo) institucional desde el análisis organizacional	29
1.1. Elementos Institucionales	30
1.1.1. Instituciones como sistema de regulación	31
1.1.2. Instituciones como sistema normativo	32
1.1.3. Instituciones como sistema cognitivo	33
1.2. Desarrollo de la teoría institucional	35
1.2.1. El viejo institucionalismo	36
1.2.2. La revolución conductista y racionalismo metodológico	37
1.2.3. Nuevo institucionalismo	38
1.2.4. Diversificación del nuevo institucionalismo	41
1.3. Institucionalismo Sociológico	42
1.3.1. Las fuentes clásicas del institucionalismo sociológico	42
1.3.1.1. Emile Durkheim	42

1.3.1.2.	Max Weber	43
1.3.1.3.	Talcott Parsons.....	44
1.3.2.	Ecología de las poblaciones	45
1.3.3.	Sociología enfocada en el análisis de las organizaciones	46

CAPÍTULO 2

Antecedentes del problema: Descentralización educativa y municipalización de la educación

2.1	Descentralización de la gestión educativa.....	51
2.1.1	Gestión educativa nacional.....	52
2.1.2	Gestión educativa regional	54
2.1.3	Gestión educativa local.....	58
2.2	Municipalización de la Gestión Educativa.....	62
2.2.1	Evaluación del Plan Piloto de Municipalización	63
2.2.2	Experiencias territoriales del Plan Piloto de Municipalización.....	67

SEGUNDA PARTE

ANTECEDENTE HISTÓRICO INSTITUCIONAL 1995 - 2011.....

CAPÍTULO 3

Creación institucional y descentralización: Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) 1995 - 2006

3.1	La OCSR en los tiempos de Cambio 90/Nueva Mayoría.....	72
3.2	Proceso de descentralización: 2002	75
3.3	Descentralización y Educación: 2003	76
3.4	Ministerio de Educación: Reglamento de Organización y Funciones 2006	80
3.5	La Organización de la OCSR en los tiempos de Perú Posible: 2001 – 2006.....	81

CAPÍTULO 4

La Oficina de Coordinación (y Supervisión) Regional en los tiempos del APRA: 2006-2011

4.1	La OCSR y la Municipalización.....	87
4.1.1	Inicio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)	88
4.1.2	Organización de la OCSR en el marco del PPMGE	89

4.2	Disolución del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la aparición del Superintendencia Nacional de Supervisión (SUNASE).....	96
4.3	Creación de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI).....	99
4.4	Municipalización de la educación en cifras.....	100

CAPÍTULO 5

Consejo Nacional de Educación: Construcción de la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada: 2002 – 2011.....

5.1	Consejo Nacional de Educación (CNE).....	102
5.2	Proyecto Educativo Nacional (PEN).....	104
5.3	Propuestas y estrategias en Gestión Educativa Descentralizada (GED).....	106
5.4	Consejo Nacional de Educación (CNE) y la municipalización de la educación	111

TERCERA PARTE

CAMBIO ORGANIZACIONAL Y REINSTITUCIONALIZACIÓN 2011 - 2014

CAPÍTULO 6

Cambio Organizacional: Cambiemos la educación, cambiemos la OCR.....

6.1	Políticas de Educación 2011 - 2016	115
6.1.1	Prioridades de Políticas Nacional 2012 - 2016	116
6.1.2	Componente de soporte institucional.....	118
6.2	Cambio organizacional	119
6.2.1	La transición organizacional: 2011	119
6.2.2	Reglamento de Organización y Funciones 2012	123
6.2.3	Fortalecimiento Organizacional 2012 – 2013.....	125
6.2.3.1	Equipos de trabajo de la Unidad de Coordinación Regional (UCR)..	125
6.2.3.2	Equipos de Trabajo de la Unidad de Transferencia (UT).....	133
6.2.3.3	PIP GED Rural.....	142
6.2.4	Últimos años de cambio organizacional de la OCR 2013 - 2014.....	144
6.2.4.1	Unidad de Coordinación Territorial (UCR)	145
6.2.4.2	Unidad de Transferencia (UT)	150

CAPÍTULO 7

Construyendo institucionalidad: Reinstitucionalización de la descentralización educativa 152

7.1 Desactivación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: 2011 - 2012 152

7.1.1 Proceso técnico 153

7.1.2 Proceso Político 153

7.1.3 Proceso Normativo 154

7.2 Institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) 155

7.2.1. Estrategias de relación intergubernamental..... 155

7.2.1.1. Encuentros Regionales..... 156

7.2.1.2. Los Pactos de Compromisos 157

7.2.1.3. Instalación de la Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE).. 161

7.2.1.4. Buen Inicio del año escolar 2012..... 163

7.2.1.5. Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales..... 167

7.2.1.6. Deuda Social (Directorio y GCIE) 170

7.2.1.7. Instalación de la Comisión Intergubernamental de Educación (CI)... 172

7.2.1.8. Ley de Reforma Magisterial (CGIE, Directorio y CI) 173

7.2.1.9. Seminario Internacional: Construyendo un Modelo de Gestión Educativa Descentralizada 174

7.2.2. El Consejo Nacional de Educación acompañando la estrategia de relación intergubernamental..... 178

7.2.2.1. Encuentros Nacionales de Regiones 178

7.2.2.2. Encuentros Macrorregionales 181

7.3. Formalización de las Relaciones Intergubernamentales..... 182

7.3.1 Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales..... 183

7.4 Gestión descentralizada: construyendo evidencias para avanzar 186

BONUS TRACK: GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA 2015 - 2016 188

CONCLUSIONES 192

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 195

ANEXOS..... 206

ANEXO 1

Organigramas.....	207
1.1 Organigrama del Ministerio de Educación 2012 - 201	208
1.2 Ubicación de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) en el Vice Ministerio de Gestión Institucional del MINEDU 2012 – 2014	209
1.3 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional / ROF 2012	210
1.4 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional incluyendo equipos en el 2012....	210
1.5 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional incluyendo el PIP de Gestión Educativa Descentralizada	211
1.6 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional con equipos en el año 2014	211

ANEXO 2

Imágenes reinstitucionalización de la descentralización educativa: 2011 – 2014	212
2.1 Ministerio de Educación (MINEDU)	213
2.2 Impulsoras/es de la reinstitucionalización de la reinstitucionalización: 2011 - 2014	213
2.3 Presidentes Regionales 2011 - 2014.....	214
2.4 Firma de Pactos de Compromiso	215
2.5 Firma de Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y la región Cajamarca.....	215
2.6 Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca I	216
2.7 Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca II	217
2.8 Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE).....	218
2.9 Directorio con Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación (Directorio)	219
2.10 Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)	220
2.11 Seminarios Internacionales	221
2.12 Avances en Gestión Educativa Descentralizada	222

ANEXO 3

Producción de conocimiento de la Oficina de Coordinación Regional sobre la Gestión Descentralizada.....	223
3.1 Aportes para construir una gestión educativa descentralizada.....	224
3.2 Funciones de los Gobiernos Locales en educación. Finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.....	224

3.3.	Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada de la Educación. Primer año de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación.	224
3.4.	La gestión descentralizada de la educación	224
3.5.	Componentes de soporte institucional.....	225
3.6.	Balance y desafíos de la descentralización educativa.....	225
3.7.	Proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima.	225
3.8.	Avanzando en el ejercicio de transferir competencias y recursos. Plan de Transferencia del Sector Educación.	225
3.9.	Acciones para el ejercicio de transferencia de funciones y recursos. Plan de Transferencia 2013 del Sector Educación.....	226
3.10.	Guía metodológica para meta 17 y meta 21 del Plan de incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal 2014	226
3.11.	I Seminario Internacional. Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada.....	226
3.12.	II Seminario Internacional. Modelos de gestión territorial para lograr aprendizajes de calidad	226
3.13.	Avanzando en el proceso de descentralización educativa.	226
3.14.	Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.....	227
3.15.	Mejora educativa desde una gestión moderna y descentralizada.	227
3.16.	Responsabilidad Compartida. Gestión Educativa Descentralizada	227
3.17.	Responsabilidad Compartida. Gestión Educativa Moderna y Descentralizada	227

ANEXO 4

	Fotos de los paneles sobre la Gestión Educativa Descentralizada en la sede central del Ministerio de Educación.....	228
4.1	Paneles en el Ministerio de Educación	229
4.2	Panel sobre los tres mecanismos de relación intergubernamental.....	229
4.3	Panel sobre la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)	230
4.4	Panel sobre el Directorio de Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación	230
4.5.	Panel sobre la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE)	231

ANEXO 5

Equipo de la Oficina de Coordinación Regional	232
5.1. Taller de Planificación de la OCR 2014	233
5.2. Tesista en la Oficina de Coordinación Regional y en espacios de interacción	234
5.3. Recuerdos personales de la OCR hacia el Tesista	234

Índice de Tablas

Tabla 1 Elementos institucionales.....	35
Tabla 2 Características del viejo institucionalismo.....	36
Tabla 3 Características de la Revolución conductista e Individualismo metodológico.....	37
Tabla 4 Características del Nuevo Institucionalismo: El institucionalismo Normativo	40
Tabla 5 Tipo de nuevos institucionalismos	41
Tabla 6 Tipos y procesos de cambio institucional.....	49
Tabla 7 Antecedentes del problema	69
Tabla 8 Número de funciones transferidas a los gobiernos regionales. Años 2005 y 2006	84
Tabla 9 Transferencias de funciones a los gobiernos regionales	93
Tabla 10 Etapas del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa	94
Tabla 11 Número de municipalidades incorporadas al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa	100
Tabla 12 Número de municipalidades en la etapa del proceso de transferencia	101
Tabla 13 Total de inversión de las municipalidades.....	101
Tabla 14 Prioridades de Política Nacional 2012-2016	116
Tabla 15 Metas proyectadas al 2016 en base a la prioridad de política	117
Tabla 16 Componentes de soporte institucional de la Gestión Descentralizada de la Educación	118
Tabla 17 Integrantes de la Comisión de Gestión intergubernamental de Educación 2012	128
Tabla 18 Integrantes del Directorio con gerentes y directores regionales de educación	130
Tabla 19 Subcomisiones de Trabajo para el proceso de transferencia	134
Tabla 20 Unidades de Gestión Local de Lima Metropolitana.....	135
Tabla 21 Integrantes de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación.....	138
Tabla 22 Módulos de Desarrollo de Capacidades 1	140
Tabla 23 Módulos de desarrollo de capacidades 2.....	140
Tabla 24 Componentes del PIP GED rural	143
Tabla 25 Integrantes de la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación 2013-2014	146
Tabla 26 Partes y contenido de los pactos de compromiso	158
Tabla 27 Programa del Seminario Internacional Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada	176
Tabla 28 Encuentros Macro regionales 2012.....	182
Tabla 29 Definiciones de conceptos claves de las relaciones intergubernamentales.....	185

Índice de Gráficos

Gráfico 1	Desarrollo de la teoría de las instituciones.....	35
Gráfico 2	Problema de la Unidad de Análisis.....	51
Gráfico 3	Visión gráfica de los conceptos claves de la descentralización.....	52
Gráfico 4	Organigrama de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (1995-1996)..	73
Gráfico 5	Sector Educación 1996	74
Gráfico 6	Descentralización y Educación.....	78
Gráfico 7	Organigrama Oficina de Coordinación y Supervisión Regional ROF 2006	80
Gráfico 8	Sector Educación 2006	81
Gráfico 9	Organigrama de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Equipos de Trabajo 2006	83
Gráfico 10	Organigrama de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Equipos de Trabajo	91
Gráfico 11	Tipología de Municipalidades y Especialistas	96
Gráfico 12	Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional- Decreto Supremo N°019 - 2007-ED	98
Gráfico 13	Organigrama del Ministerio de Educación ubicando al Consejo Nacional de Educación.....	104
Gráfico 14	Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional. Transición organizacional 2011	121
Gráfico 15	Oficina de Coordinación Regional. Equipos de trabajo	123
Gráfico 16	Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional ROF 2012	125
Gráfico 17	Unidad de Coordinación Regional. Equipos de Trabajo.....	126
Gráfico 18	Relación intergubernamental 2012.....	127
Gráfico 19	Unidad de Transferencia. Equipos de trabajo	133
Gráfico 20	Etapas del proceso de transferencia	134
Gráfico 21	Organigrama Oficina de Coordinación Regional 2012-2013:	141
Gráfico 22	Organigrama Oficina de Coordinación Regional incluyendo el PIP GED Rural	144
Gráfico 23	Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional 2014.....	151
Gráfico 24	Estrategia de articulación intergubernamental	156
Gráfico 25	Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional..	158
Gráfico 26	Primera etapa del proceso de implementación de la estrategia intergubernamental	161
Gráfico 27	Mobilización Nacional por la Transformación Educativa.....	164
Gráfico 28	Resultados de la campaña por el buen inicio del año escolar.....	165
Gráfico 29	OCR en la campaña por el buen inicio del año escolar.....	165
Gráfico 30	Proceso de seguimiento y monitoreo del inicio del año escolar 2012	166
Gráfico 31	Segunda etapa de la estrategia de relaciones intergubernamentales.....	177
Gráfico 32	Estructura Orgánica de la Dirección General de Gestión Descentralizada	189

Agradecimientos

A todos y todas las amistades de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) desde los momentos del palomar, el buen inicio del año escolar, el ritual del amigo secreto y los campeonatos de fútbol en el MINEDU. En especial a Patricia Correa por el liderazgo y motivación en la construcción de una República de Ciudadanos/as en el marco de la gestión educativa descentralizada; a Lidia Sihualcollo por la confianza en ser parte del equipo de trabajo de participación; a Richard Moreno por la amistad y las reflexiones sobre la descentralización desde la visión de las regiones.

Un agradecimiento especial para don Elías Peralta Hinostroza, mi estimado amigo *people* de quien siempre tendré el feliz recuerdo de sus conversaciones, permanentes debates alturados y, sobre todo, el aprendizaje organizacional e institucional sobre el Ministerio de Educación que gentilmente me ofreció como servidor público, una experiencia que él vivenció desde los años del gobierno militar de Velasco Alvarado.

Agradecer a los/las entrevistados/as quienes brindaron su tiempo para compartir su testimonio sobre el proceso de cambio organizacional y reinstitucionalización de la gestión educativa descentralizada.

A mi compañero de maestría Rene Mamani por su valiosa contribución en proporcionar el espíritu de la teoría de las instituciones en el marco de la sociología de las organizaciones. A Néstor Valdivia en proporcionar investigaciones que contribuyeron a la construcción del estado del arte de la Tesis.

A mi asesor de tesis Víctor Raúl Nomberto Bazán por hacer fluir el proceso de investigación en el marco de la asesoría presencial en su biblioteca; a mis profesores de la maestría y, en especial, a Héctor Béjar, Luis Villafranca, Manuel Castillo y Max Meneses. Un agradecimiento especial a Zenón Vargas quien fue mi primer profesor de sociología (pregrado) en brindar conocimientos desde la imaginación sociológica.

A Bettina Valdez por ser mi almada heterodoxa en el templo del lenguaje y el compromiso por la igualdad de género.

Resumen

Esta investigación analiza el cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Ministerio de Educación y la reinstitucionalización de la descentralización educativa entre los años 2011 y 2014 desde la teoría del nuevo institucionalismo sociológico. La pregunta central que orienta la investigación es ¿Por qué se hizo un cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación? La hipótesis general consiste en que se hizo un cambio organizativo para hacer efectiva la reinstitucionalización de la descentralización educativa. Esto fue posible por la desactivación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) y la institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) que es un proceso de gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país.

Palabras claves: Cambio organizacional, reinstitucionalización, educación, descentralización y sociología.

ABSTRACT

This research analyzes the organizational change of the Regional Coordination Office (OCR) of the Ministry of Education and the re-institutionalization of educational decentralization between 2011 and 2014 on the theory of the new sociological institutionalism. The central question guiding the research is why organizational change was made in the Regional Coordination Office of the Ministry of Education? The general hypothesis is that organizational change was made to enforce the re-institutionalization of educational decentralization. This was made possible by deactivating the pilot Municipalization Educational Management (PPMGE) and the institutionalization of decentralized education management (GED) which is an articulated, complementary and coordinated management process of the three levels of government (national, regional and local) to provide quality educational services in the various territories.

Keywords: Organizational change, re-institutionalization, education, decentralization and sociology.

Glosario

ADE	Área de Desarrollo Escolar
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CE	Centro Educativo
CI	Comisión Intergubernamental del Sector Educación.
CGIE	Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación
CND	Consejo Nacional de Descentralización.
CNE	Consejo Nacional de Educación.
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPARE	Consejo de Participación Regional.
COPALE	Consejo de Participación Local.
DIRECTORIO	Directorio entre MINEDU y Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
GED	Gestión Educativa Descentralizada
GR	Gobierno Regional
GL	Gobierno Local
IIEE	Institución Educativa
LDB	Ley de Bases de la Descentralización.
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
LOF	Ley de Organización y Funciones.
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades.
MINEDU	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima.
MOF	Manual de Organización y Funciones.
OCR	Oficina de Coordinación Regional.
OCSR	Oficina de Coordinación y Supervisión Regional.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros.

PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PI	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PPMGE	Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa
PpR	Presupuesto por Resultados
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SD-PCM	Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.
SDR	Subdirección Regional de Educación.
UCR	Unidad de Coordinación Regional
UDE	Unidad de Servicio Educativo
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UT	Unidad de Transferencia

Presentación

A cada hora
en el trabajo
en las imágenes colgadas de mi pantalla
en las llamadas de celular,
a todas horas del día,
te pienso y me renuevo eternamente

Fernando Cuya. *Poemas de oficina*

En el campo de la sociología se vive una tensión permanente entre dos tendencias o formas de ver esta disciplina; por una parte se encuentra la sociología como una actividad teórica-académica, es decir, como una práctica intelectual en donde la teoría explica la sociedad en su conjunto siguiendo los pasos de los autores clásicos como Durkheim, Weber y Parson; por otra parte, se encuentra la sociología como una actividad práctica-profesional que se ejerce desde una perspectiva técnica para buscar los cambios dirigidos en la sociedad (ingeniería social). Ambas tendencias se encuentran en constante debate público sobre el porvenir de la sociología en el Perú y así quedó demostrado en la polémica entre los sociólogos César Germaná y Guillermo Rochabrún.

Cesar Germaná¹ apuesta por la sociología como actividad teórica-académica y advierte que la sociología no puede ser confundida con una técnica para manipular las relaciones sociales porque se desentiende de los valores morales, convirtiéndose en un instrumento social de las clases dominantes. En el caso de Guillermo Rochabrún², si bien se identifica con la vocación crítica y teórica de la sociología clásica, no se opone a distintas formas de hacer sociología como una actividad práctica-profesional, y alienta que ambas tendencias podrían tener ocasiones de encuentro y diálogo.

¹ GERMANÁ, César (1996) la sociología como ciencia y como profesión” en *Debates en Sociología*. N° 20-21. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² ROCHABRUM, Guillermo (1996) “La imposible sociología de César Germaná” en *Debates en Sociología*. N° 20-21. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La presente tesis busca el encuentro entre ambos tipos de sociología: un diálogo entre la práctica profesional y el oficio intelectual anclados en una organización gubernamental del sector educación. Me refiero a la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Ministerio de Educación en donde enfoco el análisis en el cambio organizacional y la reinstitucionalización de la descentralización educativa entre los años 2011 y 2014. La experiencia laboral que tuve en dicha oficina me brindó la oportunidad de hacer la investigación tesis desde la teoría del nuevo institucionalismo sociológico.

Por estas circunstancias nada causales de la vida elegí el epígrafe de *Poemas de la Oficina* del poeta Fernando Cuya porque venía a mi mente una empatía cotidiana intelectual y profesional-laboral en el proceso de elaboración de la presente tesis; parafraseando al poeta en mención señalo: en cada hora, en el trabajo de la OCR, en las imágenes colgadas de mi pantalla, pensaba mi tesis y renovaba mi análisis desde la sociología de las organizaciones para culminarla.

Introducción

De esta manera, en vez de oponer las distintas formas de hacer sociología, obsesionados por uniformizarla, debemos alentar su diversidad y su diálogo permanente, pues nada le hace tanto daño a cualquier perspectiva como la extirpación de sus alter. Si algo es políticamente decisivo -mucho más que las orientaciones teóricas, políticas e ideológicas de los investigadores- es el debate público de sus esfuerzos. Es sobre esta necesaria difusión de sus resultados que cualquier diálogo podrá darse.

Guillermo Rochabrúm

Pontificia Universidad Católica del Perú

La presente tesis es el resultado de una investigación científica social que a partir de la teoría del Nuevo Institucionalismo Sociológico analiza el cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación y la reinstitucionalización de la descentralización educativa entre los años 2011 y 2014.

Se entiende por cambio organizacional³ un proceso de planeación diseñado racionalmente sobre aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de forma intencional y susceptible para ser dirigido y controlado. Se conceptualiza la reinstitucionalización⁴ como la salida de una forma institucional para la entrada de otra forma institucional organizada en torno a diferentes principios y reglas⁵. Existe una

³ CORONILLA, Raúl & DEL CASTILLO, Arturo (2007) El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En Davis Arellano, Enrique Caballero y Arturo Escobar (coordinadores) *Reforma de Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México D.F.: CIDE.

⁴ JEPPEPERSON, Ronald (1991) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

⁵ Según Jepperson la *institución* representa el orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad, es decir éste tiene un conjunto de secuencias estandarizadas que tiene un proceso de

relación directa entre las categorías “cambio organizacional” y “reinstitutionalización” para analizar el caso de la Oficina de Coordinación Regional (OCR)⁶ que es un órgano de línea del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación (MINEDU), responsable de coordinar y evaluar la gestión de las instancias descentralizadas, articulando acciones con los niveles de gobierno regional y local.

Entre los años 2007 y 2011 la Oficina de Coordinación Regional (OCR) fue la responsable de diseñar e implementar el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPGM) que fue una iniciativa del segundo gobierno del presidente Alan García. El PPGM⁷ implementó un modelo de gestión educativa con la participación directa de municipalidades distritales y la comunidad educativa local, por medio de la relación permanente entre el MINEDU (a través de la OCR) y las municipalidades. Esto ocasionó un debate público sobre la forma de gestión en materia educativa en el marco institucional de la descentralización porque los Gobiernos Regionales y las instancias de gestión descentralizada como la Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Locales (UGEL) no participaron en el marco de sus roles y competencias en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa; intervinieron en el debate representantes del Consejo Nacional de Educación (CNE), el Sindicato Unitario de Trabajadores del Perú (SUTEP), especialistas e investigadores en materia educativa⁸.

En el año 2011 se inició el Gobierno Nacional presidido por Ollanta Humala, quien juramentó a Patricia Salas O'Brien como la nueva Ministra de Educación. Una de las primeras medidas de su gestión fue hacer un cambio organizacional en la Oficina de Coordinación Regional (OCR) en el marco de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) entre los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local). En este contexto se inicia un proceso de reinstitutionalización de la descentralización educativa entre los años 2011 – 2014.

producción particular; según el autor, los procedimientos de reproducción rutinarios apoyan y sustentan el patrón, favoreciendo su reproducción.

⁶ Decreto Supremo N° 006-2012-ED Aprueba Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) y el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) del Ministerio de Educación.

⁷ OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL (2011) *Municipalización de la Gestión Educativa. Implementación del proceso*. Lima: Ministerio de Educación.

⁸ Entre los principales centros de desarrollo e investigación que impulsaron el análisis de la descentralización en materia educativa se encontraron: Grade, IEP Usaid Perú/Suma, Cicap, PUCP, PROEDUCA-GTZ, Tarea, Foro Educativo, Derrama Magisterial, Clacso, entre otros.

Para efecto de la presente tesis de *Sociología de las Organizaciones* formulo las siguientes preguntas de investigación:

Formulación del Problema

- ¿Por qué se hizo un cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación?
- ¿Cómo se reinstitucionalizó la descentralización educativa?
- ¿De qué forma la Gestión Educativa Descentralizada (GED) fue parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación?
- ¿Cuál fue la estrategia de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) para la institucionalizar la Gestión Educativa Descentralizada (GED)?

Justificación de la investigación

Esta investigación contiene los criterios de importancia, objetividad, interés y viabilidad porque hará explícita la descripción y explicación de una experiencia innovadora de gestión pública en la descentralización educativa, que se aplica en la actualidad y hace viable dicha experiencia para utilizar el marco teórico y la metodología de investigación que ofrece la Sociología de las Organizaciones.

La presente investigación es un aporte a la maestría de Sociología con mención en Sociología de las Organizaciones de la Unidad de Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales porque aborda el marco teórico de las instituciones para explicar el comportamiento de las organizaciones gubernamentales en el marco del proceso de descentralización.

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

- Conocer las causas y efectos que propiciaron el cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación.

Objetivos Específicos

- Conocer la forma de reinstitucionalización de la descentralización educativa.
- Conocer el proceso por el cual la Gestión Descentralizada Educativa (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación.
- Describir la estrategia de la Oficina de Coordinación Regional para institucionalizar la Gestión Educativa Descentralización (GED).

Hipótesis

Hipótesis general:

- Se hizo un cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación para hacer efectiva la reinstitucionalización de la descentralización educativa.

Hipótesis específicas:

- La reinstitucionalización de la descentralización educativa se efectuó por la desactivación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) y la institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED).

- La Gestión Educativa Descentralizada (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación porque se implementó el Proyecto Educativo Nacional (PEN) impulsado por el Consejo Nacional de Educación (CNE).
- La Oficina de Coordinación Regional utilizó la estrategia de relaciones intergubernamentales para institucionalizar la Gestión Educativa Descentralizada (GED).

Metodología

La metodología de la presente investigación es cualitativa, se registraron las percepciones y memoria de las/los especialistas que participaron en el proceso de cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación y la reinstitucionalización de la descentralización educativa entre los años 2011 - 2014.

➤ *Tipo y Diseño de investigación*

La presente investigación de tesis es exploratoria y no experimental; exploratoria porque se profundizará un tema poco abordado por la literatura especializada (Ver: Capítulo II Antecedentes del problema); y no experimental porque no se pretende manipular o controlar las variables de análisis.

➤ *Unidad de análisis*

La unidad de análisis es la Oficina de Coordinación Regional (OCR) que forma parte del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación.

➤ *Población de estudio*

La población de estudio está comprendida por funcionarios/as y ex funcionarios/as públicos que laboraron o actualmente laboran en la Oficina de Coordinación Regional (OCR).

➤ *Tamaño de muestra*

La muestra es no probabilística, no pretende que los casos sean representativos de la población. En el caso de la presente investigación se hicieron 21 entrevistas que ofrecieron un conocimiento más exacto sobre el cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) y la reinstitucionalización de la descentralización educativa.

➤ *Selección de muestra*

La elección de la población es dirigida, vale decir, que la elección de los elementos que conforman la población no depende de una muestra sino de las características de la investigación y la unidad de análisis.

➤ *Técnicas de recolección de Datos*

La primera técnica de recolección de datos fue la Entrevista Semiestructurada, que requirió de una guía, saber del tema y tener una actitud reflexiva y empática durante la entrevista. Esta será aplicada a funcionarios/as y ex funcionarios/as públicos que laboraron y laboran en la Oficina de Coordinación Regional (OCR); es necesario señalar que las entrevistas fueron grabadas con la aprobación de los/as entrevistados/as.

La segunda técnica fue el Análisis Documental, la cual se apoya en la recopilación de normas, planes, programas y lineamientos de política pública educativa, documentos formales gubernamentales, literatura académica especializada, redes sociales, etc. Las

publicaciones de la Oficina de Coordinación Regional serán la principal fuente para explicar el proceso de reinstitucionalización de la gestión educativa descentralizada.

Finalmente, utilicé la Observación, en base a la experiencia que tuve en ser parte del proceso de cambio organizacional y reinstitucionalización de la gestión educativa descentralizada en mi calidad de funcionario de la Oficina de Coordinación Regional entre los años 2011 y 2014.

➤ **Análisis e interpretación de la información**

El proceso de análisis e interpretación se realizará en base al cruce de información entre las entrevistas a informantes claves, el registro de documentación (escrita y virtual) y la observación del objeto de estudio en base a mi experiencia laboral entre los años 2011 y 2014.

Matriz de consistencia

PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS GENERAL	VARIABLES	Técnicas de recolección de Datos		
				Entrevista	Análisis Documental	Observación
¿Por qué se hizo un cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación	Conocer las causas que propiciaron el cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación	Se hizo un cambio organizativo en la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación para la reinstitucionalización de la descentralización educativa	Cambio organizacional	X	X	X
			Reinstitucionalización	X	X	X
PROBLEMAS ESPECÍFICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	VARIABLES	Entrevista	Análisis Documental	Observación
¿Cómo se reinstitucionalizó de la descentralización educativa?	Conocer la forma de reinstitucionalización de la descentralización educativa.	Consistió en la salida institucional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y la entrada institucional de la Gestión Educativa Descentralizada.	Salida Institucional del Plan Piloto de Municipalización	X	X	X
			Entrada institucional Gestión Educativa Descentralizada.	X	X	X

¿De qué forma la Gestión Educativa Descentralizada (GED) fue parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación?	Conocer el proceso por el cual la Gestión Descentralizada Educativa (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación.	La Gestión Educativa Descentralizada (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación porque se implementó el Proyecto Educativo Nacional (PEN) impulsado por el Consejo Nacional de Educación (CNE).	Gestión Educativa Descentralizada (GED)	X	X	X
			Conejo Nacional de Educación	X	X	X
			Proyecto Educativo Nacional (PEN)	X	X	X
¿Cuál fue la estrategia de la Oficina de Coordinación Regional para institucionalizar la gestión educativa descentralizada?	Describir la estrategia de la Oficina de Coordinación Regional para institucionalizar la gestión educativa descentralizada.	La Oficina de Coordinación Regional utilizó la estrategia de relaciones intergubernamentales para institucionalizar la Gestión Educativa Descentralizada.	Relación intergubernamental	X	X	X
			Gestión Educativa Descentralizada		X	X

Fuente: Elaboración propia

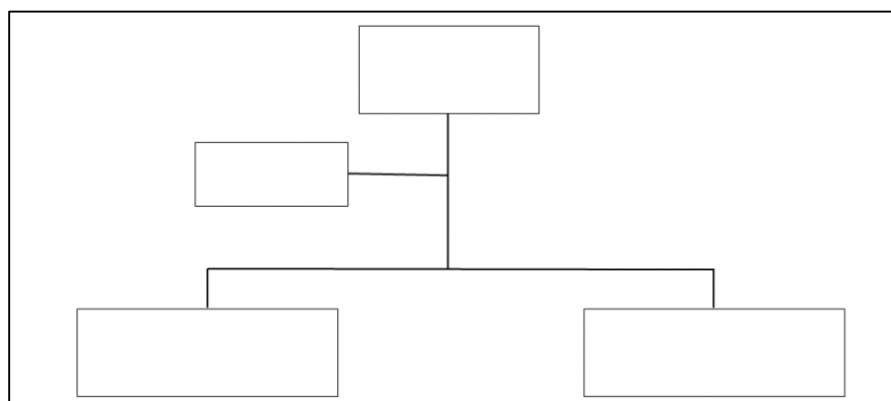
Organigrama

Para el análisis del cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional utilizaré el organigrama; según Enrique Louffat⁹, el organigrama es la representación gráfica de la estructura organizacional que puede ser considerado como una fotografía del momento; esto permite observar cómo se distribuyen las diversas unidades que conforman la organización.

En la clasificación de organigramas propuesto por Enrique Louffat utilizaré la jerárquica y vertical; organigrama jerárquico porque se estructura en líneas de mando-subordinación facilitando el principio de unidad de mando; y el organigrama vertical porque muestra las unidades orgánicas y sus niveles organizacionales con un sentido direccional de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

⁹ LOUFFAT, Enrique (2006) *Organigramas y manuales organizacionales: fundamentos para su elaboración*. Lima: ESAN.

Organigrama jerárquico y vertical



Fuente: Enrique Louffat (2006)

Estructura de la Tesis

La estructura de la presente tesis está dividida en tres partes y siete capítulos. Cada una de las partes contiene un conjunto de capítulos organizados para tener una mejor lectura y comprensión de la unidad de análisis de la investigación: Oficina de Coordinación Regional (OCR) en el marco del cambio organizacional y la reinstitucionalización de la descentralización educativa.

La *Primera Parte* comprende dos capítulos, en el Capítulo 1 desarrollo el marco teórico con el aporte de la teoría de las instituciones desde una perspectiva organizacional, específicamente el aporte del Nuevo Institucionalismo Sociológico. El Capítulo 2 desarrolla el estado de la cuestión de los antecedentes del problema sobre la Unidad de Análisis; aquí recopiló un conjunto de investigaciones y sistematizaciones en formato impreso y virtual, que giran alrededor de la descentralización de la gestión educativa y el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).

En la *Segunda Parte* de la tesis muestro el antecedente histórico institucional de la Unidad de Análisis. En el Capítulo 3 abordo la creación (1995) de la Oficina de Coordinación Regional¹⁰ a inicios del segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori y analizo el proceso de descentralización (2002) liderado por el gobierno del presidente Alejandro Toledo. En el Capítulo 4 describo la organización e institucionalización de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) en el marco del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa. En el capítulo 5 analizo la participación del

¹⁰ En ese tiempo se denominó Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR).

Consejo Nacional de Educación en la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN) y la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada (GED).

La *Tercera Parte* es en donde desarrollo la comprobación de las cuatro hipótesis en base a la evidencia empírica registrada en el proceso de investigación. En el Capítulo 6 analizo el cambio organizacional de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) desde mediados del 2011 cuando se desactiva el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) y se institucionaliza la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Finalmente, en el Capítulo 7 desarrollo la reinstitucionalización de la descentralización educativa en donde se implementa las estrategias de relación intergubernamental a través de tres mecanismos: 1) Comisión Intergubernamental de Educación (CI), 2) Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE), y 3) Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales (Directorio); éste capítulo concluye con la aprobación mediante Resolución Ministerial de los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Si bien la Unidad de Análisis la Oficina de Coordinación Regional (OCR)- tuvo una duración institucional de 20 años (1995 – 2015), el tiempo de análisis e interpretación teórica comprende los años 2011 – 2014 porque en este periodo de tiempo se produce un cambio organizacional significativo en la OCR que tuvo efectos directos en la descentralización educativa en el marco del sinuoso proceso de descentralización. En este periodo de tiempo formulo los problemas, hipótesis y objetivos de la presente investigación desde la *Sociología de las Organizaciones*.

Se finaliza la presente investigación con la presentación de las conclusiones correspondiente a las hipótesis comprobadas y las nuevas evidencias con base en el proceso de investigación. Los anexos recopilarán información e imágenes complementarias para apoyar el cuerpo principal de la tesis.

PRIMERA PARTE

**MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA
CUESTIÓN DE LOS ANTECEDENTES DEL
PROBLEMA**

CAPÍTULO 1

Nuevo Institucionalismo Sociológico: Marco teórico (neo) institucional desde el análisis organizacional

A mí me hace gracia cuando la gente habla de la falta de instituciones. No es así. La mafia tiene instituciones, los piratas también, todos tienen sus normas, sus valores. Serán los equivocados, no serán los nuestros, pero existen. Y eso ocurre con las instituciones en nuestro país: existen, pero son débiles, están equivocadas.

Julio Cotler

Instituto de Estudios Peruanos

Claus Ofee¹¹ afirmó que la institución es un concepto clave para las ciencias sociales; en consecuencia, la teoría institucional ofrece una caja de herramientas analíticas para comprender, interpretar y explicar las organizaciones en el mundo contemporáneo. Esta teoría enriquece la perspectiva de análisis de la sociología de las organizaciones que tiene una relación con las instituciones desde las raíces fundacionales de la sociología¹²; una característica común entre la teoría institucional y la sociología es la constante preocupación sobre la determinación de la estructura (institucional) sobre la agencia de los individuos.

El objetivo del presente capítulo es mostrar el panorama de la teoría de las instituciones, el cual está articulado desde los autores clásicos hasta el análisis organizacional sociológico.

¹¹ OFEE, Claus (2003) El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En Robert Goodin (compilador) *Teoría del Diseño Organizacional*. Barcelona: GEDISA.

¹² Autores como Spencer, Weber, Durkheim, Marx y Parsons.

1.1. Elementos Institucionales

Desde la ciencia política Guy Peters¹³ plantea una definición sugerente sobre institución: “quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de un gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas)” (2003, p.36). En este marco analítico, Guy Peters señala las características que debe tener una institución:

- a) Una institución trasciende a los individuos e implica grupos de individuos.
- b) Existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.
- c) La institucionalidad debe afectar al comportamiento individual, restringir el comportamiento de sus miembros.
- d) Entre los miembros de una institución debe haber cierto grado sentido de valores compartidos.

Una de las definiciones de institución con mayor consenso entre los teóricos de las instituciones es formulada por Richard Scott¹⁴:

Las instituciones consisten en estructuras y actividades, cognitivas, normativas y regulativas que brindan estabilidad y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por varias formas (cultura, estructura y rutinas) y operan en múltiples niveles de jurisdicción (1995, xiii)¹⁵.

¹³ GUY, Peters (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA.

¹⁴ SCOTT, Richard (1995). Introduction. Institutional Theory and Organizations. In Richard Scott and Soren Christense *The Institutional Construction of Organizations*. London and New Deli: SAGE Publications.

¹⁵ “Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers –cultures, structures, and routines- and operate at multiple levels of jurisdiction”.

Según Richard Scott la estabilidad y orden institucional asociado con el mundo de las organizaciones se produce por la existencia de sistemas de creencias y estructuras regulatorias, ambas pueden ser formal e informal. El autor define la institución por medio de tres elementos institucionales centrales: regulativa, normativa y cognitiva; a continuación se desarrollará cada una de los elementos institucionales.

1.1.1. Instituciones como sistema de regulación

Las instituciones existen fuera de los individuos, por consiguiente las reglas y leyes (institucionales) son percibidas como objetivas: el sistema de regulación por medio de la coerción restringe a los actores (individuos). Los actores individuales y colectivos (como las organizaciones) adoptan intereses que ellos persiguen de manera racional en la sociedad. Cuando entre los actores individuales y colectivos surgen conflictos, estos deben ser resueltos en el marco de las reglas y leyes que son formuladas por los mecanismos regulatorios; los actores obedecen esas reglas principalmente fuera de sus propios intereses, fuera de su conveniencia para evitar sanciones. Las instituciones son también establecidas por el poder de los actores o la coalición de actores quienes hacen valer las reglas en favor de sus intereses.

Richard Scott incluye la propuesta teórica de la institución económica (o historia económica) liderada por Douglas North¹⁶ que señala: “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria... definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (1993, p.14). Según Douglas North las instituciones limitan la acción de los individuos porque proporcionan una estructura de interacción humana: las reglas institucionales de juego. Las organizaciones son los equipos que compiten dentro del juego institucional en donde el objetivo es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación; con base en las limitaciones institucionales se estructuran las estrategias y las aptitudes de los jugadores que se articulan en las organizaciones y, retomando a Richard Scott, estas reglas de juego son objetivas y externas a los individuos (jugadores) y conforman un sistema de regulación.

¹⁶ NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

1.1.2. Instituciones como sistema normativo

El aspecto normativo de una institución da prioridad a las creencias morales e internaliza obligaciones como la base del significado social y orden social. Richard Scott señala que los individuos son fuertemente influenciados por las normas colectivas y valores que son obligaciones sociales impuestas a ellos, contrariamente a sus elecciones. Según Arturo del Castillo¹⁷: “el énfasis aquí está en las reglas normativas que introducen en la vida social una dimensión prescriptiva y obligatoria” (2007, p.306). Pero la “obligatoriedad” no se produce por un sistema regulatorio externo, sino por la internalización de obligaciones legitimadas.

Richard Scott hace mención a los padres fundadores de la sociología que tomaron en cuenta a las instituciones como fundamento del sistema normativo: Emile Durkheim¹⁸ enfatiza las representaciones colectivas sobre los individuos, es decir, si se tiene más estabilidad que las sensaciones o que las imágenes es porque las representaciones colectivas son más estables que las representaciones individuales; Max Weber¹⁹ señala que entre las funciones específicas de la burocracia moderna se encuentra el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo; existe una firme distribución de actividades (deberes oficiales) necesarias para cumplir los objetivos de la organización burocrática; Parsons²⁰ manifiesta que las normas institucionalizadas pueden ligar de modo eficaz las acciones de los individuos en sus compromisos con su organización.

Desde la ciencia política March and Olsen²¹ enfatizan la concepción normativa de las instituciones políticas: “por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los

¹⁷ DEL CASTILLO, Arturo (2007). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. En David Arellano, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coordinadores) *Reformando el Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

¹⁸ DURKHEIM, Emile (1968) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Buenos Aires: Editorial Schapire.

¹⁹ WEBER, Max (2014) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

²⁰ PARSONS, Talcott (1966). *Estructura y procesos en las Sociedades Modernas*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos.

²¹ MARCH, James & OLSEN, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

cuales se construye la actividad política” (1997, p. 68). Según estos autores, las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades de manera coherente porque establecen reglas de procedimiento que especifican un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas; en ese sentido las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individual y colectivo.

1.1.3. Instituciones como sistema cognitivo

Las características de los actores tanto individuales como colectivos consisten en que son definidos por reglas culturales, compuestos por elementos cognitivos, que otorgan un significado a la realidad; el sistema cognitivo institucional replantea la realidad social con una construcción de la visión del mundo social. Según Richard Scott las personas no descubren la realidad, sino que ellos la construyen, es decir la construcción social varía en tiempo y espacio. Scott señala que tanto los antropólogos y los sociólogos ofrecen un particular énfasis en la “constitución de reglas” que son parte del sistema cultural, es decir, las reglas son empleadas en la construcción de actores y acciones. El sistema cognitivo controla el comportamiento a través del control de las percepciones.

Desde la sociología, Richard Scott incluye los aportes de Berger y Luckmann²² quienes señalan que el mundo institucional es una actividad humana objetivada, percibida como externa; según los autores: “el orden institucional en expansión elabora una cubierta correlativa de legitimaciones, extendiendo sobre ella una capa protectora de interpretaciones tanto cognitivas como normativa” (2008, p. 83). En ese sentido, a medida que más se institucionaliza el comportamiento social, se hace más previsible y, por consiguiente, se vuelve más controlado; para ello el mundo institucional requiere legitimación, es decir, formas de explicarse y justificarse.

²² BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Meyer y Rowan²³ fueron los primeros teóricos en aplicar la concepción cognitiva de las instituciones en la creación y legitimación de las formas organizacionales. Según los autores: “en la medida del crecimiento de las estructuras racionalizadas en la sociedad hace a las organizaciones más comunes y elaboradas. Esas instituciones son mitos que hacen a la vez más necesarias y fáciles de crear las organizaciones formales” (1991, p.84). Al considerarse a las instituciones como elementos correctos, adecuados, racionales y necesarios, las organizaciones deben incorporarlo para evitar la ilegitimidad. Por esa razón Meyer y Rowan señalan: “a medida que surgen reglas institucionalizadas racionalizadas en determinados campos de la actividad laboral, se integran y amplían organizaciones formales al incorporar estas reglas como elementos estructurales” (1991: *Ibíd.*).

Powell y DiMaggio²⁴ también son mencionados por Richard Scott para articular el concepto de isomorfismo dentro de las instituciones como sistema cognitivo. Según Powell y DiMaggio en base a la descripción de Hawley, señala que el isomorfismo: “es un proceso limitador que obliga a una unidad de la población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (1991, p. 108). En el marco de la sociología de las organizaciones, Powell y DiMaggio afirman que los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción (1991, p. 105).

²³ MEYER, John & ROWAN, Brian (1991). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

²⁴ POWELL, Walter & DIMAGGIO, Paul (1991) Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tabla 1 Elementos institucionales

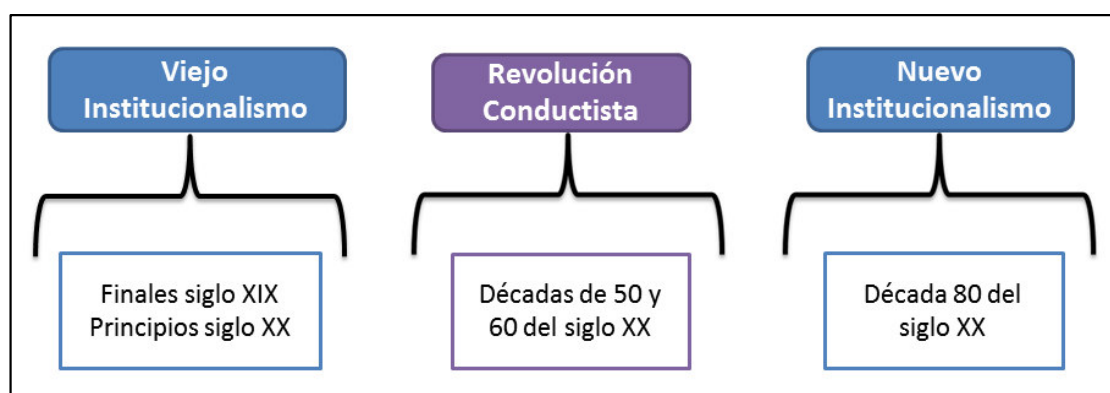
Portadores	Elementos		
	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Cultura	Reglas	Valores	Categorías
	Leyes	Expectativas	Tipificaciones
Estructura	Sistema de gobierno	Regímenes	Isomorfismo
	Poderes del sistema	Autoridad del sistema	Identidades
Rutina	Cumplimiento	Conformidad	Rendimiento de programas
	Obediencia	Rendimiento del deber	Guion

Fuente: Richard Scott (1995)

1.2. Desarrollo de la teoría institucional

El desarrollo de la teoría institucional hace justo y necesario mencionar el salto dialéctico que tuvo para mejorarse en el marco de la teoría de las ciencias políticas y organizacionales. En esta parte del marco teórico se desarrollará las propuestas del Viejo y Nuevo Institucionalismo, incluyendo la revolución conductista y racionalismo metodológico que cuestionó las premisas del primer institucionalismo, generando las condiciones teóricas para el surgimiento del segundo y renovado institucionalismo. El siguiente cuadro muestra el panorama histórico del desarrollo de la teoría institucional:

Gráfico 1 Desarrollo de la teoría de las instituciones



Fuente: Elaboración propia

1.2.1. El viejo institucionalismo

El viejo institucionalismo se desarrolló entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX y tiene como principal disciplina de análisis a la ciencia política. Guy Peters señala que tiene sus raíces en el estudio de las instituciones: la ciencia política estaba dirigida hacia el Estado, y presenta un conjunto de características que se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 2 Características del viejo institucionalismo

Elementos	Características
Legalismo	<ul style="list-style-type: none">• Se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental.• La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos.• La ley es una institución.
Estructuralismo	<ul style="list-style-type: none">• La estructura cuenta y determina el comportamiento.• Dejó poco espacio para que los individuos modifiquen el curso de los acontecimientos dentro del gobierno.• Se concentró en las principales características institucionales de los sistemas de los partidos políticos: presidencialista o parlamentarios, federalistas o unitarios.
Holismo	<ul style="list-style-type: none">• Los institucionalistas fueron comparativistas. El análisis formal-legal los obligaba a hacer análisis comparativos para saber algunas variaciones.• Comparaban sistemas íntegros en vez de sistemas individuales.• Se formulaba generalidades, lo cual dificultó la construcción de teorías.
Historicismo	<ul style="list-style-type: none">• Tiene una fuerte fundamentación histórica.• El comportamiento individual era una función de su historia colectiva y de su comprensión del significado de su política influenciado por la historia.• Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política.
Análisis Normativo	<ul style="list-style-type: none">• Tienen un fuerte elemento normativo.• Vinculaban sus declaraciones descriptivas acerca de la política como una preocupación del buen gobierno.• El hecho y el valor estaban entrelazados y constituían un todo para la interpretación y el perfeccionamiento del gobierno.

Fuente: Peters, Guy (2003). Elaboración propia

1.2.2. La revolución conductista y racionalismo metodológico

Una reacción contra el viejo institucionalismo se produjo en la década del 50 del siglo XX liderada por la revolución conductista y el racionalismo metodológico. Según Jorge Romero²⁵: “Era obvio que las leyes formales, las reglas y las estructuras administrativas explicaban poco el comportamiento político real o los resultados políticos” (1999, p. 9). En esa lógica, los conductistas sostuvieron que para entender la política y comprender sus resultados no se debería enfocar los aspectos formales y administrativos gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en el comportamiento político y en las actitudes.

Rodolfo Vergara²⁶ señala que los modelos racionales prestan poca atención al contexto donde se desenvuelven los agentes; según el autor: “en estos modelos, la interacción entre agentes está libre de toda fricción, por lo cual es suficiente con conocer la preferencia de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para deducir su comportamiento” (1997, p.16)

Guy Peters manifiesta que la revolución conductista y el enfoque de elección racional transformaron fundamentalmente la ciencia política y en menor medida las otras ciencias como la sociología. A continuación se sintetizan las principales características de esta revolución teórica desde el análisis de Guy Peters:

Tabla 3 Características de la Revolución conductista e Individualismo metodológico

Elementos	Características
Teoría y metodología	<ul style="list-style-type: none">• Si la ciencia política quería ser una verdadera ciencia, debía elaborar una teoría.• Si se quería comprender el mundo de la política, se tenía que observar a las personas que habitaban ese mundo y preguntarles por qué hacían lo que hacían.• Se hizo evidente el crecimiento del enfoque de la elección racional. El comportamiento político se convirtió en una función de las motivaciones y cálculos económicos.

²⁵ ROMERO, Jorge (1999) Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

²⁶ VERGARA, Rodolfo (1997) El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En MARCH, James & OLSEN, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

	<ul style="list-style-type: none"> • Los actores y grupos políticos eran maximizadores racionales de la utilidad. • Se tenía que someter a prueba las hipótesis derivadas de las teorías, lo cual requería niveles más altos de formación en matemática y estadísticas.
Sesgo anti-normativo	<ul style="list-style-type: none"> • El deseo de eliminar los elementos normativos de la investigación en ciencia política deriva de la idea de hacer ciencia de la ciencia política.
Individualismo metodológico	<ul style="list-style-type: none"> • En contextos políticos los actores son individuos y, por lo tanto, el foco de análisis debe ser el individuo y sus comportamientos. • En el análisis conductista este individualismo es relevante, ya sea como votante, partidario de opinión o miembro de una élite política. • Las colectividades sociales como partidos políticos, grupos de interés o cuerpos legislativos no toman decisiones, estas son tomadas por individuos. • La elección racional niega que las instituciones desempeñen un papel significativo en la determinación de las preferencias de los participantes.
Enfoque sistémico	<ul style="list-style-type: none"> • Criticó la concentración en las instituciones formales de gobierno y en las constituciones que producían esas estructuras. • Se concentró en los insumos desde la sociedad al sistema político. • El voto, la actividad de los grupos de interés, formas aún menos legales de articulación que luego serían productos. • Transformación de insumos en productos. • Negó la importancia de las instituciones formales para determinar los productos del gobierno. • La dirección de causalidad: la economía y la sociedad influenciaban la política y las instituciones políticas.

Fuente: Peters, Guy (2003). Elaboración propia

1.2.3. Nuevo institucionalismo

Powell y DiMaggio afirman que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales, esto se produce en el marco del surgimiento del Nuevo Institucionalismo. El conductismo y la elección racional fueron cuestionados por la omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones; según Powell y DiMaggio:

“nuevas perspectivas de la antropología, la historia y la teoría social ponen en tela de juicio las variedades deterministas tanto del funcionalismo como del individualismo y ayudan a entender cómo se construye socialmente el significado y cómo la acción simbólica transforma las nociones de la agencia (1999, p. 35).

March y Olsen fueron los primeros defensores en reafirmar ciertos rasgos del anterior análisis institucional, sin propiciar un retorno total al viejo institucionalismo. Según los autores:

aunque el concepto de institución nunca desapareció de la ciencia política teórica, en años recientes fue reemplazado en gran parte por una concepción no institucional de la vida política (1997:43)

El aporte de March y Olsen fue redescubrir el papel de las instituciones en la política, analizando las instituciones públicas, en especial las administrativas. El comportamiento político no es individual, sino colectivo. A diferencia de la propuesta de un mundo sin instituciones de la revolución conductista, el nuevo institucionalismo señala que las instituciones definen las identidades de los individuos, grupos y sociedades. La propuesta de los primeros defensores del Nuevo Institucionalismo radicó en preguntarse cómo funcionan las instituciones, cómo afectan la vida política, cómo cambian y cómo podrían mejorarse.

Guy Peters señala que en la propuesta de March y Olsen los individuos son importantes y, en última instancia, deben hacer las elecciones, pero dichas elecciones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones políticas. Un segundo elemento decisivo en el análisis de estos autores es que el comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo: “en vez de guiarse por reglas formales establecidas, los miembros de instituciones son más influidos por los valores contenidos dentro de las organizaciones” (2003, p. 67).

Tabla 4 Características del Nuevo Institucionalismo: El institucionalismo Normativo

Elementos	Características
Institución	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo rutinas. • Implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación. • Las instituciones políticas son conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.
Formación Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones derivan gran parte de la estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro del cual forman. • Cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad. • Las rutinas son medios a través de los cuales los miembros de una institución pueden bajar drásticamente los costos de sus transacciones y decisiones durante su participación. • Todas las organizaciones desarrollan rutinas y luego la emplean para controlar los cambios dentro del entorno laboral y para reaccionar frente a ellos. • Las rutinas definen la naturaliza de la organización, a medida que las rutinas se fortalezcan y adquiere mayor significado, aumenta el grado de institucionalización de una estructura.
Cambio Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Bote de basura.- las soluciones pueden ir en busca de los problemas para resolverlos, y de que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que pueden echar mano cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas. • Las instituciones tienen una serie de rutinas ante los problemas e intentar usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. • Los cambios institucionales se adaptan a la lógica de lo adecuado y aquellos valores institucionales desempeñan la función de limitar la gama de búsqueda de alternativas políticas de la institución. • El cambio se da raramente como evento planificado, sino como producto de varias corrientes de actividad y oportunidades para la acción dentro de la institución.

La buena institución	<ul style="list-style-type: none"> • En el uso de normas internas para definir la institución en sus propios términos, que en uso de normas externas para evaluar el desempeño o para evaluar normas estándar. • La integración normativa y la creación de valores colectivos dentro de una institución y organización otorga una manera de enjuiciar el éxito.
-----------------------------	---

Fuente: Peters, Guy (2003). Elaboración propia

1.2.4. Diversificación del nuevo institucionalismo

Es menester señalar que el nuevo institucionalismo tiene una serie de enfoques que diversifican las formas de análisis según los intereses de los investigadores. Autores como Guy Peters²⁷ y Robert Goodin²⁸ hacen una compilación de los múltiples institucionalismos, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 5 Tipo de nuevos institucionalismos

Autores	Tipos de Nuevo Institucionalismo
Robert Goodin	Institucionalismo en la historia
	Institucionalismo en la economía
	Institucionalismo en la ciencia política
	Institucionalismo en la teoría social
Guy Peters	Institucionalismo normativo
	Institucionalismo histórico
	Institucionalismo empírico
	Instituciones de representación de intereses
	Institucionalismo internacional

Fuente: Goodin, Robert (2003) y Peters, Guy (2003). Elaboración propia

Como se puede observar, existen diversas formas de categorizar los diversos tipos de nuevos institucionalismos. En el marco de la presente tesis se abordará el Institucionalismo Sociológico que tiene sus raíces en los autores clásicos (Durkheim,

²⁷ GUY, Peters (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA.

²⁸ GOODIN, Robert (2003) Las instituciones y su diseño. En Robert Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: GEDISA.

Weber y Parsons), la propuesta de la ecología de las organizaciones (Hannan y Freeman), hasta el análisis de las organizaciones. A continuación se desarrollará el Institucionalismo Sociológico.

1.3. Institucionalismo Sociológico

En el ámbito de la diversificación del nuevo institucionalismo se encuentra el institucionalismo sociológico. Según Guy Peters, los enfoques sociológicos ofrecen una alternativa a las ideas racionalistas e individualistas que dominan gran parte de la ciencia política contemporánea. A continuación se mostrarán tres entradas que proporcionan insumos (fuentes) y desarrollan el Nuevo institucionalismo sociológico.

1.3.1. Las fuentes clásicas del institucionalismo sociológico

1.3.1.1. Emile Durkheim

Las instituciones no fueron ajenas al análisis sociológico clásico, sino que conformaron el eje de análisis entre la dicotomía estructura y agencia del individuo. Emile Durkheim²⁹ al interrogarse por el hecho social, manifestó que es: “toda forma de hacer, fija o no, susceptible de ejercer sobre el individuo una coacción exterior; o también que es general dentro de la extensión de una sociedad dada a la vez que se tiene una existencia propia, independientemente de sus manifestaciones individuales” (1982, p. 45).

En esa lógica las instituciones son hechos sociales porque cohesionan a los individuos y restringen sus acciones. Un ejemplo claro lo señala Durkheim cuando habla de las funciones del esposo, padre y ciudadano, la persona asume dichas funciones porque ha contraído compromisos lleno de deberes, los cuales son definidos fuera del individuo. Se desprende de la teoría de los hechos sociales que las instituciones están dotadas de un poder de coacción en la virtud del cual se imponen sobre los individuos.

²⁹ DURKHEIM, Emile (1982). *Las Reglas del Método Sociológico*. Buenos Aires: Ediciones Morata.

Emile Durkheim³⁰ profundiza el análisis institucional al trabajar el concepto de solidaridad social, en donde los individuos están ligados unos a otros: “y si no fuera por eso serían independientes; en lugar de desenvolverse separadamente, conciertan sus esfuerzos; son solidarios” (1982, p.71). Según el autor, un símbolo externo que es visible para analizar la solidaridad social es el derecho, a pesar de su carácter inmaterial, el cual manifiesta su existencia en efectos sensibles; cuando el efecto es fuerte inclina a los hombres unos con otros en contacto en relaciones sociales. Durkheim afirma: “cuanto más solidarios son los miembros de una sociedad, más relaciones diversas sostienen, bien unos con otros, bien con el grupo colectivamente tomado, pues, si sus encuentros fueran escasos, no dependería unos de otros más que de una manera intermitente y débil” (1982, p. 75). En este sentido, el derecho no es otra cosa que la organización.

En base a la solidaridad social, Durkheim construye dos tipos: a) sociedad mecánica, las acciones humanas están caracterizadas por una escasa división social del trabajo, no existe una distinción entre lo público y privado, siendo masas homogéneas y las creencias y sentimientos están rigurosamente reglamentadas por la conciencia colectiva; b) sociedad orgánica, una sociedad con evidente división social del trabajo, como un sistema de órganos diferentes, coordinados y subordinados unos con otros, cada órgano con funciones distintas, todos alrededor de un órgano central que ejerce una acción moderatriz sobre el resto del organismo.

1.3.1.2. Max Weber

El siguiente autor que aborda el tema de las instituciones es Max Weber³¹ que analiza la burocracia como la forma superior de las estructuras de dominación (organización) que no tenían el carácter racional. El carácter racional de la burocracia está por la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad objetiva de la conducta de los funcionarios.

³⁰ DURKHEIM, Emile (1982) *La División del Trabajo Social*. Madrid: Akal Editor.

³¹ WEBER, Max (2014) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

En el marco de las instituciones José Ignacio Ruiz³² señala: “Las sociedades modernas, por el contrario, se caracterizan por la racionalidad de las relaciones personales, mediante un sistema de reglas que se aplica judicial y administrativamente de acuerdo a principios abstractos y un universales que se aplican sin acepción de personas a todos los individuos” (1995, p. 18).

La racionalidad normativa es la primera función descrita por Weber para explicar y comprender el tipo ideal de burocracia. Esta función se rige por el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo: 1) existe una firme distribución de actividades (deberes oficiales) necesarias para cumplir los objetivos de la organización burocrática; 2) los poderes de mando para el cumplimiento de estos deberes están delimitados mediante normas los medios coercitivos; 3) para el cumplimiento de las normas se designa el nombramiento de personas con actitudes bien determinadas. Según Weber, estos factores constituyen el carácter esencial de una burocracia: “tal institución se ha desarrollado completamente en las comunidades políticas y eclesiásticas sólo con la aparición de las formas avanzadas de capitalismo” (2014, p. 1151).

Weber señaló que todo estado burocrático ofrece el óptimo de posibilidades para la división del trabajo en la administración articulado con funcionarios especializados; en tal sentido, una burocracia desarrollada constituye una de las organizaciones de más difícil destrucción, según el autor: “La burocratización es el procedimiento específico de transformar un actuar en comunidad en actuar en una sociedad racionalmente ordenada” (2014, p. 1177). El orden de la burocracia es factible por su carácter legal-racional, es decir, un desarrollo de la estructura racional.

1.3.1.3. Talcott Parsons

Talcott Parsons³³ abordó el tema institucional relacionándolo con la estructura organizacional en el marco de las sociedades modernas; según el autor el sistema social tiene una estructura analizable en su calidad de organización, la cual se puede describir

³² RUIZ, José Ignacio (1995) *Sociología de las Organizaciones*. Bilbao: Universidad de Deusto.

³³ PARSONS, Talcott (1966). *Estructura y procesos en las Sociedades Modernas*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos.

desde dos puntos de vista: cultural institucional y grupo o rol. Con respecto al primer punto, Parsons afirma: “en lo que hemos llamado nivel cultural-institucional, una descripción mínima de una organización ha de incluir una descripción del sistema de valores que define sus funciones y principales rasgos institucionales” (1966, p. 08).

Los valores están relacionados con las normas de operación de la organización, por tal motivo, Parsons señala que las reglas normativas regulan los procesos de adaptación de la organización: “las normas institucionales que pueden ligar de un modo eficaz las acciones de los individuos en sus compromisos con las organizaciones” (1966, p. 27). En este marco, las instituciones son fundamentales para el funcionamiento de la estructura social organizacional porque brinda la internalización de un sistema de valores que legitiman el fin de la organización y las normas que rigen la actuación de los miembros de la misma.

1.3.2. Ecología de las poblaciones

Michael Hannan y John Freeman³⁴ a finales de la década de los setentas presentaron una investigación titulada *The Population Ecology of Organizations* que es una perspectiva que relaciona la organización con el medio ambiente. Esta propuesta señala que la fuerza de la presión inercial de la estructura organizacional sugiere la aplicación de un modelo que depende en la competición y selección de las poblaciones organizacionales.

Según José de Jesús Ramírez Macías³⁵, la ecología de las poblaciones de las organizaciones forma parte sustantiva de las diversas escuelas de la teoría de las organizaciones. Esta teoría explica que el cambio adaptativo depende del comportamiento desarrollado en cada una de las etapas. La primera etapa es la variación, que refleja los procesos de cambio e innovación en las organizaciones. Estos cambios pueden ser entre organizaciones o dentro de las variaciones dentro de las organizaciones. El segundo proceso es el de selección, en donde se elimina algunas

³⁴ HANNAN, Michael y FREEMAN, John (1970) *The Population Ecology of Organizations*. In *America Journal of Sociology*, Volume 82, Issue 5. Chicago: JSTOR

³⁵ RAMIREZ, José de Jesús (2007) *Teoría de las organizaciones: metáforas y escuelas*. En David Arellano, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coordinadores) *Reformando el Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

variaciones al resultar no deseables por el ambiente y donde se refuerzan aquellas que resulten seleccionadas. La tercera es la retención, que consiste en la conservación de las variaciones que fueron seleccionadas, las cuales se mantendrán hasta un nuevo proceso de variación.

El proceso de variación, selección y retención se refleja en la búsqueda de configuraciones que mejor se adapten al nicho al cual desean que se adapte. Esto puede ser explicado por el principio de isomorfismo, el cual afirma que hay una correspondencia entre estructura de elementos de una organización social con las unidades que median flujos de recursos dentro del sistema.

1.3.3. Sociología enfocada en el análisis de las organizaciones

Entre los autores del Neo Institucionalismo destacan Powel y DiMaggio porque ofrecen un enfoque más sociológico o cercano a la teoría de las organizaciones; éste enfoque no restringe las instituciones solo con el “contexto estratégico”, es decir, un conjunto de actores racionales seguidores de reglas que restringe sus comportamientos, sino que las instituciones juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política. Según Jorge Romero³⁶:

en la vida cotidiana los hombres actúan como si siguieran reglas; saben cómo hacer las cosas, y ese saber incluye una experiencia práctica, una experiencia reflexiva y una orientación normativa (1991, p. 15).

El Nuevo Institucionalismo toma como punto de partida la homogeneidad de prácticas y acuerdos que se ubican en diferentes ámbitos organizacionales: mercado, escuelas, Estado, entre otros. Powel y DiMaggio señalan que con respecto a las cosas que se pueden institucionalizar, la sociología es más abierta que los enfoques de la economía y elección pública:

³⁶ ROMERO, Jorge (1991) Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y cercanías. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

mientras la mayoría de los economistas y de los científicos políticos se concentran exclusivamente en reglas económicas o políticas de juego, los sociólogos encuentran instituciones en todas partes, desde los apretones de mano hasta los departamentos de planificación estratégica, pasando por los matrimonios (1991, p. 43).

En esta rama del Nuevo Institucionalismo los individuos no eligen libremente entre las instituciones, costumbres, normas sociales o procedimientos legales; en este sentido, no se pueden comprender las preferencias y elecciones individuales al margen de las estructurales culturales e históricas que conforman el marco institucional.

El año 1977 es la fecha de nacimiento del Nuevo Institucionalismo en los estudios organizacionales, siendo los primeros teóricos John Meyer y Brian Rowan³⁷. Ellos aplicaron la concepción cognitiva de las instituciones en la creación y legitimación de las formas organizacionales dentro del marco de los aportes teóricos de Berger y Luckmann en donde las reglas institucionalizadas son clasificaciones incorporadas en la sociedad como tipificaciones o interpretaciones intercambiadas. En esta línea de análisis Meyer y Rowan señalan: “la institucionalización conlleva procesos por lo que los procesos sociales, las obligaciones o las realidades llegan a tomar estatus de reglas en el pensamiento y la acción social” (1991, p. 80).

Al considerarse a las instituciones como elementos correctos, adecuados, racionales y necesarios, las organizaciones deben incorporar dichas instituciones para ser legitimados en la práctica. Las instituciones son fundamentalmente un hecho cognitivo, primero estas obligaciones normativas, ingresan en la vida como hechos que los actores deben tomar en cuenta. En este punto es interesante el aporte de Lynne Zucker³⁸ que señala: “para actos altamente institucionalizados, es suficiente que una persona simplemente diga a otra que ésta es la forma en que se hacen las cosas” (1991, p. 126).

³⁷ MEYER, John & ROWAN, Brian (1991). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

³⁸ ZUCKER, Lynne (1991) El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lynne Zucker analiza que esto es posible porque el actor puede percibir el acto como objetivo y exterior, cuyo significado dependerá de la posición y papel del actor dentro de la organización. Cuando un actor ocupa un cargo, se considera que los actos no son personales y que son continuos en el tiempo por medios de otros actores. Si los actos o acciones de los actores se encuentran institucionalizados, es decir la forma como se hacen las cosas, estos pueden variar en el grado de institucionalización. La institucionalización es un proceso por medio del cual los actores individuales transmiten lo que socialmente se define como real y, al mismo tiempo, como una parte dada por hecho de esta realidad social.

Finalmente tomo los aportes de Ronald Jepperson³⁹ que ofrece una serie de conceptualizaciones para diferenciar la institución de la institucionalización. Según el autor la *institución* representa el orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad y la *institucionalización* indica el proceso para alcanzarlo. Una cosa es el estado de propiedad que estructura un tipo de orden organizacional (institución), es decir, conformado por un conjunto de secuencias estandarizadas que tiene un proceso de producción particular⁴⁰. En cambio, el proceso por el cual se construye dicho orden, la institucionalización, vendría a ser la forma de construcción de las secuencias estandarizadas en el marco del cambio institucional⁴¹.

El autor ofrece una interesante tipología sobre los tipos de cambio institucional: formación institucional, desarrollo institucional, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización. A continuación se muestra la descripción conceptual de cada uno de los tipos y procesos de cambio institucional.

³⁹ JEPPELSON, Ronald (1991) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

⁴⁰ Según Jepperson los procedimientos de reproducción rutinarios apoyan y sustentan el patrón, favoreciendo su reproducción.

⁴¹ Jepperson indica que las instituciones pueden desarrollar contradicciones con sus ambientes, con otras instituciones o con el comportamiento social elemental. Las contradicciones con los factores exógenos puede causar cambio institucional y, de igual manera, con los factores endógenos: “por ejemplo, la racionalidad procesal, como institución social en sí, impulsa al cambio social al hacerlo rutinario” (1991, p. 207).

Tabla 6 Tipos y procesos de cambio institucional

Tipo de Cambio Institucional	Descripción
Formación Institucional	Es una salida a la entropía social, o de patrones de comportamiento no reproductores o de patrones reproductores basados en la acción.
Desarrollo Institucional	Representa la continuación institucional más que una salida, un cambio dentro de una forma institucional.
Desinstitucionalización	Una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción concurrente, o de patrones no reproductores, o de entropía social.
Reinstitucionalización	Representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios y reglas.

Fuente: Jepperson (1991). Elaboración propia.

Dentro de la gama de la teoría de las instituciones, opto por la propuesta del *Nuevo Institucionalismo Sociológico* en el marco del análisis de las organizaciones para la elaboración de la presente tesis. Por este motivo, la “construcción de institucionalidad” se basa en un tipo de cambio institucional conceptualizado como “reinstitucionalización”; que Ronald Jepperson define como la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios y reglas.

CAPÍTULO 2

Antecedentes del problema:

Descentralización educativa y municipalización de la educación

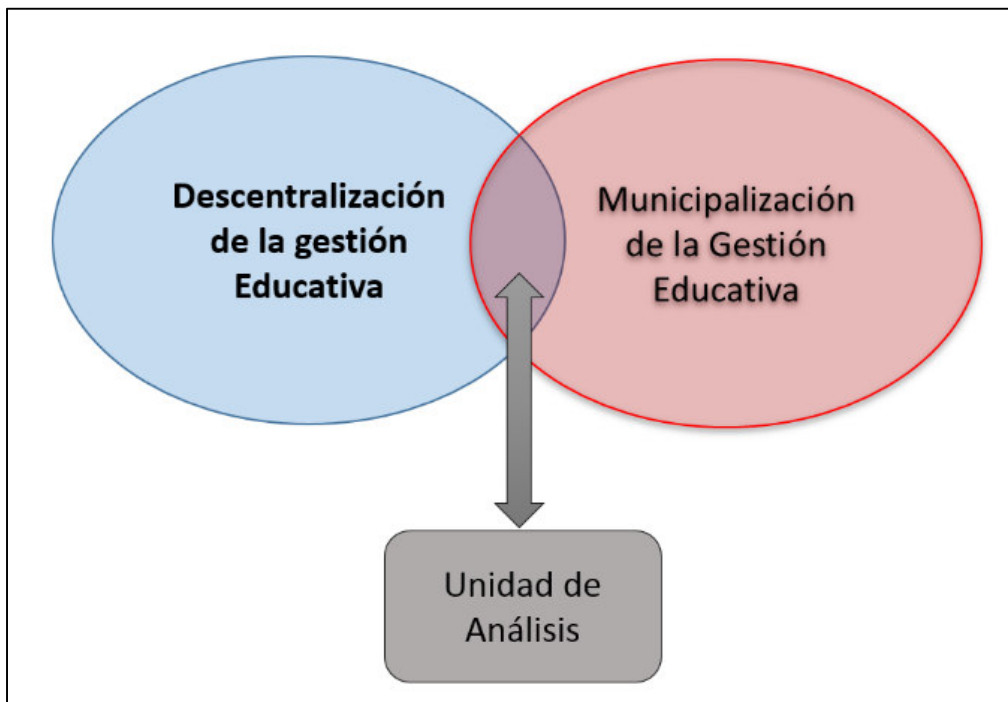
Una concepción del mundo puede ayudarnos a detectar agujeros en nuestro conocimiento básico. Y eso es precisamente lo que son los problemas: huecos en el conocimiento existente. Sirva esto como recuerdo de que los problemas no vienen del cielo sino del examen de lo que ya se conoce. Dicho de otro modo, todo problema presupone un cuerpo de conocimientos, por pobre que este sea. Esta es la razón de que cuanto más sabemos, más nuevos problemas podemos plantearnos.

Mario Bunge. *La relación entre sociología y filosofía*

Los trabajos de investigación que han abordado la situación problemática de la Unidad de Análisis (Oficina de Coordinación Regional) de la presente tesis se pueden dividir en dos agendas de investigación. La primera referida a la descentralización de la gestión educativa que comprende un conjunto de investigaciones que giran alrededor del proceso de descentralización en materia educativa impulsado hace una década. La segunda agenda de investigación fue el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMG) que abarca análisis a partir del año 2007 en donde se inicia dicho plan hasta su culminación en el año 2012.

Entre ambas agendas de investigación se encuentra un *hueco* en el conocimiento existente (Mario Bunge) que abrió la posibilidad de plantear los problemas sobre la Unidad de Análisis. El siguiente gráfico sintetiza los antecedentes del problema que aborda la presente tesis de sociología de las organizaciones.

Gráfico 2 Problema de la Unidad de Análisis



Fuente: Elaboración propia

A continuación mostraré el conjunto de investigaciones que se articulan en ambas agendas de análisis que giran alrededor de la Unidad de Análisis elegida para la elaboración de la presente tesis.

2.1 Descentralización de la gestión educativa

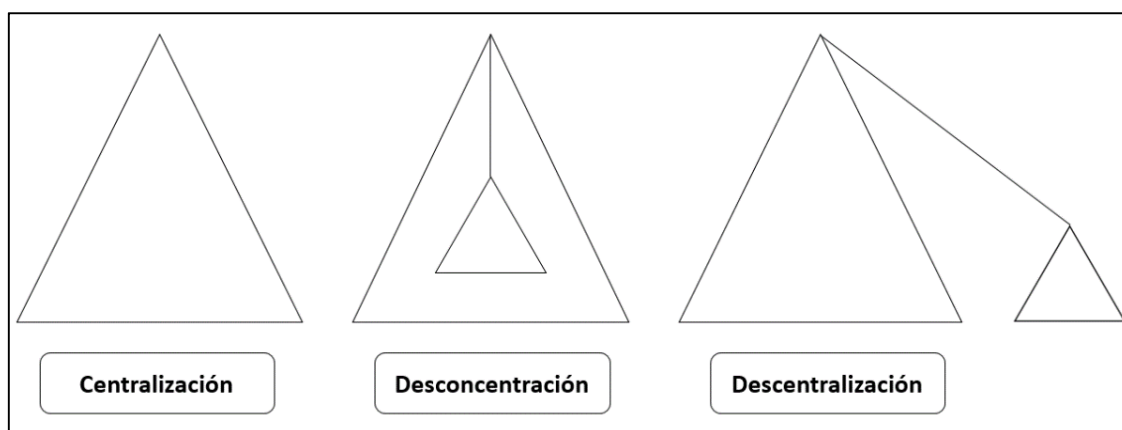
Estos trabajos de investigación se caracterizan por enfocar sus análisis en el proceso de descentralización de la educación en el Perú. En esta línea se encuentran las investigaciones que centran el análisis en la realidad de los tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local en donde se implementa el proceso de descentralización educativa.

2.1.1 Gestión educativa nacional

Existen cinco trabajos de investigación y análisis sobre la gestión educativa a nivel nacional, cuyas reseñas se muestran a continuación:

1. *Descentralización y Gestión Educativa* es un texto de Otoniel Alvarado Oyarse⁴² que aporta al contexto teórico de la descentralización educativa y la gestión de la descentralización en los gobiernos regionales. El autor explica los conceptos claves para comprender el proceso de descentralización como: centralización (cuando el Gobierno Central mantiene todas las funciones bajo su poder), la desconcentración (el proceso de delegación de funciones, pero manteniendo una relación de dependencia intensa del Gobierno Central) y descentralización (transferencia de funciones con personería jurídica y con autonomía suficiente de los Gobiernos Regionales para tomar sus propias decisiones). El siguiente gráfico facilita la comprensión de los conceptos en cuestión.

Gráfico 3 Visión gráfica de los conceptos claves de la descentralización



Fuente: Otoniel Alvarado (2007)

2. *La descentralización como un proceso de todo el Estado y sus relaciones con la sociedad*⁴³ de Manuel Iguñiz, que revisa algunos conceptos que actualmente bloquean la posibilidad de profundizar en el tema de la descentralización

⁴² ALVARADO, Otoniel (2007) *Descentralización y gestión educativa*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

⁴³ IGUÑIZ, Manuel (2009) *La descentralización como un proceso de todo el Estado y sus relaciones con la sociedad*. En Ricardo Cuenca (Coordinador) *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006 – 2009*. Lima: Foro Educativo.

educativa como elemento clave del proceso general de descentralización. Las causas del fracaso escolar son múltiples y están interconectadas. Iguíñiz señala, con respecto al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), que fue una decisión política equivocada por las fracturas que introdujo en el sistema educativo, por ser un modelo uniforme, distritalista y que bloquea la cooperación intergubernamental.

3. *Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011*⁴⁴ de Luis Alberto Chirinos Segura, que analiza la práctica de la gestión descentralizada de la educación tomando como eje analítico la legislación que sobre el tema han producido los gobiernos regionales entre el 2008 y junio del 2011. En enero del 2011 tomaron posesión las autoridades regionales y municipales electas; y el 28 de julio asumió el gobierno el presidente electo Ollanta Humala y un nuevo Congreso de la República, lo cual marca el sentido, orientación y condiciones de una nueva fase de la descentralización. Según Chirinos, esta nueva fase del proceso parece abrir amplias oportunidades para el desarrollo de políticas de reforma ligadas a la inclusión social y el cambio, estando la educación dentro de las prioridades políticas del nuevo Gobierno; en ese sentido, entre los desafíos se encuentra: “la implantación del enfoque de gestión descentralizada que garantice la coordinación y articulación intergubernamental como condición de eficacia del Estado en su conjunto” (2012, p.42).
4. *Gestión descentralizada de la educación articulada desde abajo*⁴⁵ de Roly Pacheco, que analiza las limitaciones de la gestión de educativa descentralizada. Pacheco señala que la descentralización se va institucionalizando con serias limitaciones causadas por la tradición autoritaria y el verticalismo desde las élites del poder ejecutivo y legislativo sin la participación de los actores verdaderamente interesados. Se ejerce un verticalismo institucionalizado por leyes, normas y la práctica de la función pública cotidiana que produce un sistema burocrático, rígido, estamental y jerárquico. El autor sin profundizar la gestión descentralizada del MINEDU en el periodo 2011-2013, construye una

⁴⁴ CHIRINOS, Luis (2011). *Descentralización de la gestión educativa 2010-Julio 2011*. Lima: Usaid/Suma.

⁴⁵ PACHECO, Roly (2013) *Gestión descentralizada de la educación articulada desde abajo*. En Teresa Tovar (coordinadora) *Balance de la educación 2011 – 2013. Avances y retos*. Lima: Foro Educativo.

serie de propuestas para mejorar la gestión institucional del sector en el marco del proceso de descentralización.

5. En *Cambio, Continuidad y Búsqueda de Consenso 1980 – 2011*⁴⁶ Ricardo Cuenca reconstruye la diversidad de vivencias del sistema educativo peruano. En el periodo de análisis (1980-2011) es caracterizado como un tiempo en donde se ha buscado la construcción de un proyecto nacional que articule la educación; la influencia de corrientes internacionales fue decisiva en dicho periodo y e tradujo en la incorporación de la retórica de los conceptos neoliberales de las reformas; la participación de la sociedad civil en propuestas técnicas formando equipos especializados en educación; y el protagonismo del magisterio organizado que mostró algunas limitaciones.

2.1.2 Gestión educativa regional

Se identificó ocho trabajos de investigación y análisis sobre la gestión educativa a nivel regional, a continuación se muestran las respectivas reseñas.

1. *La descentralización de la educación: hablan los maestros*⁴⁷ de Fanni Muñoz y Ricardo Cuenca, que toma en cuenta la perspectiva de la docencia en el sistema educativo. Este trabajo registra las opiniones sobre la descentralización de autoridades, funcionarios y actores sociales pertenecientes a regiones del país: Arequipa, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Lima y San Martín. Los resultados son adversos al proceso de descentralización porque los distintos grupos de docentes se muestran escépticos frente a las posibilidades de la mejora de los servicios educativos. Cuenca y Muñoz identifican tres factores: la poca claridad sobre el modelo de descentralización, la complejidad de la participación y una cultura práctica y tolerancia a la corrupción.

⁴⁶ CUENCA, Ricardo (2014) *Cambio, Continuidad y Búsqueda de Consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama Magisterial.

⁴⁷ CUENCA Ricardo & MUÑOZ Fanni (2006) *La descentralización de la educación: hablan los maestros*. Lima: PROEDUCA-GTZ.

2. *La descentralización educativa 1996-2001. La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*⁴⁸ de Tania Vásquez y Patricia Sotomayor, que tuvo como objetivo realizar un estudio comparativo sobre las relaciones entre organismos intermedios del Ministerio de Educación y los múltiples agentes de la calidad educativa. Esto en el marco del proceso de aplicación de la Resolución Ministerial 016-96-ED y el Decreto Supremo N° 007-2001-ED en tres lugares de la sierra del Perú. La versión real de la reforma fueron analizadas en Ayacucho, Andahuaylas (Apurímac) y Cusco, en donde se aplicaron las normas descentralizadoras.

3. *Estudio sobre Gobiernos Subnacionales y Gestión Educativa*⁴⁹ de Néstor Valdivia y Patricia Arregui, que tuvo los siguientes objetivos: 1) conocer qué es lo que los gobiernos subnacionales han venido haciendo en el ámbito de la educación y en el marco de la descentralización política en curso; 2) recoger la opinión de las autoridades y los funcionarios de los gobiernos subnacionales respecto a las competencias y funciones educativas que les corresponden, y sobre las tareas y responsabilidades que ellos se sienten capaces de asumir en relación a la educación, la cultura y el deporte; 3) establecer una tipología de las municipalidades según las características de sus jurisdicciones, así como el perfil institucional en términos de experiencia y capacidades de gestión en el ámbito educativo, para que sirva de instrumento para un tratamiento posiblemente diferenciado en la implementación de políticas de descentralización educativa. La muestra de esa encuesta estuvo conformada por 26 gobiernos regionales y 72 municipalidades provinciales del resto del país. A nivel regional, entre las dificultades comunes señaladas por los funcionarios respecto a las funciones en materia educativa que les están siendo transferidas, resalta la falta de recursos económicos y la escasez de recursos humanos calificados para ejercer dichas funciones; a nivel local los gobiernos municipales carecen de los cuadros técnicos idóneos así como el diseño institucional adecuado para asumir funciones más complejas relacionadas a la provisión, el financiamiento y la gestión de la educación escolarizada.

⁴⁸ VÁSQUEZ, Tania y SOTOMAYOR, Patricia (2007) *La descentralización educativa 1996-2001. La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

⁴⁹ VALDIVIA, Néstor & ARREGUI, Patricia (2009) *Estudio sobre Gobiernos Subnacionales y Gestión Educativa*. Lima: GRADE.

4. *El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios*⁵⁰ de Natalia Gonzales, Carolina de Belaunde y Mariana Eguren que presentan un estudio para contribuir el conocimiento sobre las limitaciones y posibilidades que tienen los funcionarios de niveles intermedios en ejercer eficientemente su rol burocrático. El trabajo de campo se realizó en las regiones de Ayacucho, Lambayeque, Piura, Madre de Dios y Huancavelica. El primer elemento que se evidencia es la fragilidad institucional y la ausencia de una carrera pública, que en consecuencia limita a los docentes en las labores administrativas y de gestión en las Direcciones Regionales de Educación, al primar las consideraciones políticas y partidarias sobre lo técnico, para mantener el poder regional. Por otra parte, los esfuerzos descentralizadores no han traído consigo una reforma al interior de los organismos intermedios debido, por un lado, a la ausencia de coordinación al interior del Ministerio de Educación, esto se traduce en que las/los especialistas de DRE y UGEL sean convocados en reiteradas oportunidades, lo que interfiere con sus labores cotidianas, sumada a una excesiva normativa que complejiza la gestión de los organismos intermedios.
5. *“En los Intersticios de la Política de la Descentralización. Direcciones regionales de Educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica”*⁵¹ de Julio Vargas, que estudia la administración pública como parte integrante del sistema político. La hipótesis de trabajo de Vargas consiste en que la acción del Estado se estructura en tres factores: un factor institucional ligado al logro de objetivos en función a las racionalidades organizativas de la Dirección Regional de Educación (DRE); un factor político que establece los límites y las posibilidades de viabilidad de los objetivos institucionales; y un factor subjetivo relacionado con las trayectorias personales, las motivaciones y las expectativas de los actores en torno al tipo de educación que se considere en

⁵⁰ GONZALES, Natalia, DE BELAUNDE, Carolina & EGUREN, Mariana (2009). El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios. En *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracia del sector*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

⁵¹ VARGAS, Julio (2010) En los Intersticios de la Política de la Descentralización. Direcciones regionales de Educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica. En Martín Tanaka (editor) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

su contexto departamental. En términos generales Julio Vargas observa una descentralización que se obstruye a sí misma, lo cual es capitalizado por el SUTEP que deslegitima a la DRE a causa de la debilidad institucional del sector educación, lo cual se evidencia en la discontinuidad de las reformas educativas con predominio de las políticas de gobierno y no de las políticas del Estado. Finalmente, con respecto a la gestión, el autor señala que la modernización del sector educación en la práctica puede encubrir la reproducción de un modo de gestión tradicional, dejando de lado los procesos que operan en las dimensiones institucionales, grupales e individuales en la mediación administrativa.

6. *Sistematización de Modelos de Gestión educativa de los Gobiernos Regionales en San Martín, Arequipa y La Libertad*⁵² es una investigación realizada por Ángel María Manrique Linares en un contexto donde los Gobiernos Regionales han iniciado procesos de reforma institucionales en materia educativa. Linares señala que no existe en la norma peruana la definición de un modelo de gestión educativa, por ende, en los casos expuestos identifica qué procesos regionales han generado el debate sobre la gestión del sistema educativo, partiendo de la dinámica regional. Un aspecto común fue la identificación de las debilidades institucionales de las Unidades de Gestión Educativa Local y Gerencias Regionales a nivel de presupuesto, institucional y administrativo. Algo que se complica por la falta de definición de roles y competencias entre los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local).
7. *Gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los Gobiernos Regionales: el caso de Ica*⁵³ de Néstor Valdivia que tiene como objetivo enfocar los desafíos que enfrenta la descentralización en las regiones y en particular en las Gerencias de Desarrollo Social y las Direcciones Regionales de Educación a partir del caso del Gobierno Regional de Ica. El estudio se hace luego de la desactivación del Plan Piloto de Municipalización, en ese sentido, la investigación describe el proceso de implementación de la gestión

⁵² MANRIQUE, Ángel María (2011) *Sistematización de Modelos de Gestión educativa de los Gobiernos Regionales en San Martín, Arequipa y La Libertad*. Lima: Usaid/Suma y Consejo Nacional de Educación.

⁵³ VALDIVIA, Néstor (2013) *Gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los Gobiernos Regionales: el caso de Ica*. Lima: GRADE.

descentralizada educativa. Valdivia concluye en la existencia de la debilidad del Estado y las serias limitaciones en capacidades de gestión en el Gobierno Regional de Ica, los mismos que se observan en el proceso de descentralización en general.

8. *Los desafíos de la educación regional de Piura*⁵⁴ de Roberspierre Bayona, que plantea los retos que debe asumir la región norteña en materia educativa: el fortalecimiento del compromiso de los docentes en el desarrollo regional, la reorientación del canon petrolero hacia la investigación, la implementación del Proyecto Educativo Regional (PER) y la movilización de la sociedad civil a favor de las políticas educativas. En ese sentido, la educación debe estar orientada a propiciar aprendizajes piuranamente significativos para la empleabilidad, sostenibilidad ambiental, identidad regional y gobernabilidad democrática. Bayona finaliza construyendo el escenario deseado para la reforma de la educación piurana en materia de gestión: desarrollo de capacidades para planificar y ejecutar la transparencia de políticas del PER; transferencias del gobierno central más justas; y el incremento del presupuesto según el Acuerdo Nacional.

2.1.3 Gestión educativa local

En este tema se identificaron siete trabajos de investigación y análisis sobre la gestión educativa a nivel local; a continuación se muestran las respectivas reseñas.

1. *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*⁵⁵ de Néstor Valdivia y Hugo Díaz, quienes dieron a conocer el funcionamiento de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y ubicar los principales obstáculos que estas enfrentan. Uno de los principales ejes de análisis del

⁵⁴ BAYONA, Roberspierre (2013) Los desafíos de la educación regional de Piura. En Bruño Revesz (editor) *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: Centro de Promoción y Desarrollo del Campesino e Instituto de Estudios Peruanos.

⁵⁵ VALDIVIA, Néstor. & DÍAZ, Hugo (2008) *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*. En: Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate. Lima: GRADE.

estudio ha consistido en determinar cuál es la distancia entre la dimensión normativa y la dimensión real del funcionamiento de las UGEL —incluyendo las “reglas de juego” informales que operan al interior de estas—. Entre los principales hallazgos se muestra que la pesada carga administrativa en las UGEL genera ineficiencias y pérdida de tiempo, lo cual va en detrimento de la supervisión y la asesoría a las instituciones educativas. La atención de esas prioridades formales y administrativas genera un descuido de los aspectos fundamentales relacionados a lo institucional y lo pedagógico.

2. *Estudio sobre Gobiernos Locales y Gestión de la Educación: el caso de cinco municipalidades en el Perú*⁵⁶ de Néstor Valdivia, Patricia Aguirre y Laura Acosta que tuvo como objetivo conocer y analizar los problemas relacionados a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, particularmente en relación a la educación en sus respectivas jurisdicciones. La investigación se basó en cuatro municipalidades distritales (San Martín de Porres/Lima, Mala, Fernando, Lores, Ccarhuayo y una provincial (Cusco). La investigación revela que en los cinco casos estudiados las autoridades locales reconocen la importancia y el valor de la educación, pero se trata de posturas declarativas y generales que no parecen responder a una visión de cambio ni revelan una voluntad política por apostar realmente por ese sector. Sólo en la Municipalidad de Ccarhuayo la educación aparece como un elemento central de un discurso basado en el enfoque de desarrollo local. En el eje de gestión, resalta que el gasto en educación realizado por las municipalidades revela que tampoco existe coherencia entre el discurso, los planes de desarrollo y las partidas presupuestales asignadas a ese sector.
3. *Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura*⁵⁷ de Fanni Muñoz, que analiza la participación social en la gestión educativa y su incidencia en la mejora de la calidad de la educación. Fanni Muñoz presenta de manera crítica la experiencia

⁵⁶ VALDIVIA, Néstor, AGUIRRE, Patricia & ACOSTA Laura (2008) *Estudio sobre Gobiernos Locales y Gestión de la Educación: el caso de cinco municipalidades en el Perú*. Lima: GRADE.

⁵⁷ MUÑOZ Fanni (2009) Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. En *Revista Peruana de Investigación Educación*. Vol. 1 N° 1, pp. 31-60. Lima: PUCP.

de tres Consejos Educativos Institucionales (CONEIs) ubicados en los distritos piuranos de Suyo y Lancones, a través del análisis de cómo sus miembros entienden y definen sus prácticas participativas en mejorar la educación de sus respectivas localidades. En la dimensión estrictamente participativa, ésta se viene caracterizando por un voluntarismo que responde a un sentido amplio del mejoramiento de la escuela, entendido como campañas de salud e higiene, reforestación, reparación de infraestructura, mobiliario y adquisición de equipos. Pero existen debilidades debido a que la creación de estas instancias no ha tenido su correlato en un aprendizaje aplicativo de esa participación, ya sea a través de procesos de formación de los miembros de CONEIs, integración de las políticas educativas y un trabajo sistémico.

4. *¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación de dos municipalidades piuranas*⁵⁸ de Fanni Muñoz, que presenta los resultados del servicio educativo en dos municipalidades. La hipótesis se basa en que la heterogeneidad incide en las posibilidades de las municipalidades para asumir competencias educativas, y que las gestiones con práctica participativa tienen mejores condiciones de actuación. Las municipalidades seleccionadas fueron Paita y Morropón que atraviesan por un proceso de transición a una gestión de tipo gerencial, en correspondencia con la nueva arquitectura institucional y organizativa exigida por la descentralización. Según Muñoz, en las organizaciones ediles el modelo administrativo burocrático aún no llega a consolidarse.
5. *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación*⁵⁹, elaborado institucionalmente por el Consejo Nacional de Educación y la Pontificia Universidad Católica del Perú, que presentaron una experiencia local de gobierno que contribuye efectivamente a la mejora de la educación en su jurisdicción, mostrando interés

⁵⁸ MUÑOZ Fanni (2012) *¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación de dos municipalidades piuranas*. En Revista Peruana de Investigación Educación. N° 4, pp. 138 -171. Lima: PUCP. Recuperado el 5 de Mayo de 2015 en: <http://es.scribd.com/doc/136049681/Munoz-De-Que-Gestion-Educativa-Local-Hablamos>.

⁵⁹ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación*. Lima: PUCP / CNE.

en lograr objetivos comunes a través de la articulación intergubernamental en el marco de la descentralización. La finalidad del estudio es contribuir a la difusión y discusión de experiencias de este tipo, en un contexto en el cual desde el Ministerio de Educación se vienen elaborando lineamientos de gestión educativa descentralizada en el marco de la descentralización, reforma y modernización del Estado. Los investigadores señalan: “la propuesta de gestión educativa descentralizada de la municipalidad de La Matanza es percibida por el alcalde y su equipo como parte de una ruta planificada hacia la construcción de un modelo de gestión...En este sentido, toma relevancia la capacidad organizativa al interior de la municipalidad...la priorización del presupuesto a la función educativa, la calidad de las alianzas establecidas en términos de articulación con el Estado y la sociedad civil, y el valor otorgado a la participación ciudadana para construir confianza en la autoridad y fortalecer la ciudadanía” (2012, p.38)

6. *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista. El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán*⁶⁰, también elaborado por el Consejo Nacional de Educación y la Pontificia Universidad Católica del Perú, que aportan al debate sobre la coordinación intergubernamental en el marco de la implementación del Proyecto de Inversión Pública impulsado por el Gobierno Regional de La Libertad. En las reflexiones finales se señala que al ser un proyecto de inversión pública de la Unidad de Gestión Local (UGEL), el gobierno local no se ha visto involucrado en su desarrollo, lo que ha reforzado su rol de apoyo administrativo, mientras que el gobierno local se concentró en el apoyo logístico y de gestión del mismo.
7. *La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011 – 2012. El “Plan Mancomunado” como instrumento de articulación intergubernamental*⁶¹, del

⁶⁰ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista. El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán*. Lima: PUCP / CNE.

⁶¹ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región*

Consejo Nacional de Educación y la Pontificia Universidad Católica del Perú, que exploraron el nuevo esquema de articulación en la gobernanza del distrito y analizaron las transformaciones en la dinámica de planificación que se han instaurado en torno al Plan Mancomunado. Un cuello de botella fue el bicefalismo (dependencia, al mismo tiempo, del Gobierno Regional y del MINEDU), que ha sido uno de los puntos más críticos que presenta la Unidad de Gestión Local (UGEL). El alineamiento de la UGEL a las directivas del MINEDU ha llevado al incumplimiento de las actividades que se han acordado en el Plan Mancomunado. La UGEL arrastra las limitaciones de llevar un funcionamiento sectorial, y siendo la instancia desconcentrada del GR que habilita la coordinación con los niveles regionales (como la DRE), su cultura organizacional sectorial y las limitaciones de su autonomía para ser capaz de respetar los acuerdos. Frente a estas limitaciones, es necesario que el proceso de gobernanza donde los distintos actores deben aprender a actuar juntos, el éxito de la coordinación empieza por dar cuenta y asumir en un ejercicio de autocritica tanto las limitaciones como las fortalezas que cada actor tiene para llevar a cabo lo programado.

2.2 Municipalización de la Gestión Educativa

Estos trabajos de investigación se caracterizan por analizar una experiencia de gestión representada por el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) propuesto y ejecutado en el segundo gobierno del APRA liderado por Alan García Pérez. El objetivo del Plan Piloto consistió en mejorar la calidad de la educación a través de la aplicación de un modelo de gestión educativa con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local en el marco del plan de desarrollo local y el proceso de descentralización. Estas investigaciones se estructuran en dos dimensiones de análisis: la primera compuesta por las investigaciones que evaluaron el Plan Piloto y el segundo conformado por casos de estudios territorializados en gobiernos regionales.

2.2.1 Evaluación del Plan Piloto de Municipalización

Se identificó siete trabajos de investigación y análisis que evaluación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, a continuación se muestran las respectivas reseñas.

1. *Análisis de la descentralización educativa y sus alcances la municipalización de la educación pública*⁶² de Fanni Muñoz y Ricardo Cuenca, que analizan la propuesta del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE); los resultados muestran que existen serias debilidades en el PPMGE porque aparece como un hecho aislado del conjunto de la descentralización; existe una duplicidad de funciones específicas asignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 82) y las que se establecen en Ley General de Educación para las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL (Art. 73); una tendencia a improvisar que se está presentando en diseño porque se vienen elaborando tres propuestas de Piloto procedentes de la Comisión de Educación del Congreso de la República, del Consejo Nacional de Descentralización y la del propio Ministerio de Educación. Finalmente Muñoz y Cuenca manifiestan que el PPMGE es un nuevo intento por descentralizar la educación y es una oportunidad que a pesar de presentar problemas en su diseño e implementación tiene un balance general positivo.
2. “El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha”⁶³ de Fanni Muñoz que se pregunta sobre lo que se ha avanzado, cuál es el modelo de municipalización en el que se inscribe, cuáles son los logros y limitaciones de esta propuesta y cuál es su vinculación con el proceso de descentralización educativa y política que está en marcha en el país. Con respecto a los avances no es posible conocer el grado heterogeneidad de las municipalidades, característica que requiere análisis

⁶² CUENCA, Ricardo & MUÑOZ, Fanni (2006) Análisis de la descentralización educativa y sus alcances la municipalización de la educación pública. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Boletín de Referencia N° 20, Año 3.

⁶³ MUÑOZ, Fanni (2009) El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. En *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

diferenciados. Uno de los problemas que el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) tiene que afrontar consiste en la poca claridad sobre el modelo de municipalización educativa que se está sometiendo a experimentación; Un tema medular en el debate del PPMGE es que este plantea una nueva agenda en la descentralización educativa porque no dialoga con lo que se propone en la Ley General de Educación del 2003 y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Según Muñoz, si bien la participación de las municipalidades en la gestión educativa es fundamental para mejorar la calidad de la educación, es necesario que se coordine con los gobiernos regionales, puesto que estos últimos han manifestado su desconocimiento del PPMGE y se observa falta de coordinación para su implementación.

3. *La Municipalización de la Educación: Evidencias y Perspectivas en el marco del proceso de Descentralización*⁶⁴ de Vlado Castañeda, realiza un balance que toma en cuenta los aspectos político, administrativo y económico. Según Vlado Castañeda, el proceso de transferencia efectiva en torno a pilotos de municipalización de la gestión educativa, está generándose gradualmente y se ha evidenciado que la participación del gobierno local en la gestión educativa propicia una mayor sinergia gubernamental para el ejercicio compartido en materia de educación. La evidencia muestra que existen avances diferenciados de pilotos de la municipalización de la gestión educativa programados desde el 2007 (56 pilotos); esto permite que dicha experiencia se oriente en aspectos a considerar para mejorar el desarrollo de próximos pilotos programados (88 pilotos). Pero el reto del PPMGE es en impulsar la gestión descentralizada para desarrollar de manera intergubernamental los modelos de gestión descentralizada para los servicios.
4. *Expansión de la gestión municipalizada de la educación, ¿Es viable?*⁶⁵ de César Sánchez, que plantea una pregunta que abre todo un debate: ¿Municipalización o Gestión descentralizada de la Educación? Según Sánchez, la municipalización

⁶⁴ CASTAÑEDA, Vlado. (2009) La Municipalización de la Educación: Evidencias y Perspectivas en el marco del proceso de Descentralización. En *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

⁶⁵ SÁNCHEZ, César (2009) Expansión de la gestión municipalizada de la educación, ¿Es viable? En *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

no puede estar divorciada de la gestión descentralizada de la educación, La descentralización educativa significa asumir una nueva perspectiva en la gestión que ubica en el centro a la institución educativa, y en función a ella se define el rol que cumple cada nivel de gobierno y las instancias de gestión; por lo tanto se requiere la constitución de un Consejo Intergubernamental en Educación que, junto a procesos concertados en las regiones, avance en la construcción de modelos de gestión que promuevan los logros de los aprendizajes.

5. *Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: Aportes para su implementación*⁶⁶ elaborado por la Defensoría del Pueblo, que tuvo como objetivo contribuir a que este nuevo modelo de gestión educativa garantice la mejora de la calidad educativa en el país y se constituya en una oportunidad para superar los niveles de inequidad educativa existentes. Los resultados de la supervisión realizada señalan que en el diseño del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, en cuanto a su organización, no se articula a lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades; asimismo su diseño e implementación no fue estrechamente coordinado ni concertado con los gobiernos regionales y locales, y hace falta implementar mecanismos que permitan compensar la heterogeneidad municipal. Del mismo modo, los representantes del Consejo Educativo Municipal (CEM) identificaron la falta de apoyo de las direcciones regionales y de las UGEL como una de las debilidades en la implementación del Plan Piloto, entre otros.
6. *¿Municipalizar o no municipalizar la educación? Algunas tesis para contribuir al debate*⁶⁷ elaborado por Néstor Valdivia que plantea una serie de tesis para abrir la reflexión y puntos de vista con respecto a la municipalización de la gestión educativa: Tesis 1: La gestión educativa local debe ser vista desde el marco de la gestión educativa descentralizada; Tesis 2: Un diseño de gestión educativa local debe aprovechar la ventaja que supone el hecho que las municipalidades están “más cerca” de la comunidad y escuelas; Tesis 3: Se

⁶⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010). *Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: Aportes para su implementación*. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 148: Lima: Defensoría del Pueblo.

⁶⁷ VALDIVIA, Néstor (2010) *¿Municipalizar o no municipalizar la educación? Algunas tesis para contribuir al debate*. En *Revista Tarea*, Septiembre 2010. Lima: TAREA.

puede canalizar y potenciar la enorme experiencia de las municipalidades para mejorar la educación local; Tesis 4: Se debe evaluar cuáles son las posibilidades reales de gobiernos locales para la gestión educativa local; Tesis 5: Las municipalidades tienen mayores capacidades para gestionar algunos aspectos de la educación, antes que otros; Tesis 6: Las capacidades de gestión de las municipalidades son disímiles porque los gobiernos locales son heterogéneos; Tesis 7: Lo mejor que podría hacer el actual gobierno es no expandir el Programa de Municipalización Educativa, sino hacer un balance profundo para sacar lecciones y proporcionar a las próximas autoridades electas elementos suficientes para la decisión de rediseño o modificación de la propuesta.

7. *Mecanismos de Presión Política en la gestión pública: El caso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú*⁶⁸ es un estudio elaborado por Asociación de Politólogos Orientado al Servicio de la Sociedad (APOS) que tuvo como objetivo hacer una descripción tanto de lo planificado como de lo que realmente se realizó en la ejecución del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) así como determinar los diferentes mecanismos de presión política utilizados por los distintos actores involucrados en el proceso. Los problemas técnicos administrativos del PPMGE dieron paso a un prominente disenso entre los actores que interactúan en la toma de decisiones del sector educación. Finalmente, la cancelación del PPMGE es un clásico ejemplo de cómo la gestión pública que debe llevarse por criterios técnicos puede verse involucrada en procesos políticos que afectan la eficacia de los resultados; es decir, las fallas de las políticas públicas se deben a la priorización de criterios políticos, antes que técnicos que normen el proceso.

⁶⁸ ASOCIACIÓN DE POLITÓLOGOS ORIENTADO AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD - APOS (2012) *Mecanismos de Presión Política en la gestión pública: El caso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú*. Lima: APOS.

Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/109828610/Los-mecanismos-de-presion-politica-en-la-gestion-publica-El-caso-de-la-Municipalizacion-de-la-Gestion-Educativa-en-el-Peru>

2.2.2 Experiencias territoriales del Plan Piloto de Municipalización

En este punto se identificó tres trabajos de investigación y análisis que evaluación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, a continuación se muestran las respectivas reseñas.

1. *Sistematización del proceso de Municipalización Educativa. Casos de los distritos de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura*⁶⁹ de Themis Castellanos & Maritza Caycho que sistematizan las experiencias en los mencionados distritos en el periodo 2007 – 2008. Los resultados muestran que, si bien las autoridades locales de Los Olivos y Santo Domingo valoran el rol de la educación vinculándola con sus proyectos de desarrollo distrital, existe cierta cautela respecto a la municipalización de la educación, por la escasa precisión de los alcances de dicho plan y la postergación reiterada de la transferencia de recursos durante los dos años. Un aspecto relevante de esta sistematización fue que el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión de la Educación se caracterizó por establecer una relación directa entre el Ministerio de Educación y la Municipalidad sin forjar una mayor coordinación con el nivel de gobierno regional en el marco de la descentralización.
2. *El proceso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú. Un estudio sobre la participación de la comunidad educativa de la municipalidad y el distrito de Paucarpata*⁷⁰ de Jaime Paredes, que tuvo como objetivo, en base a un caso ubicado la Región de Arequipa, caracterizar la forma en que se desarrolla la participación del gobierno local y de la comunidad educativa en el marco de la municipalización de gestión educativa en el periodo 2007 – 2009. De este modo, se analiza el diseño y la implementación de la política en ocho Consejos Educativos Institucionales (CONEI). Jaime Paredes encuentra que el Plan Piloto de Municipalización no se articula con la política de

⁶⁹ CASTELLANOS, Themis & CAYCHO, Maritza (2009) *Sistematización del proceso de Municipalización Educativa. Casos de los distritos de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura*. Lima: Alternativa.

⁷⁰ PAREDES, Jaime (2010) *El proceso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú. Un estudio sobre la participación de la comunidad educativa de la municipalidad y el distrito de Paucarpata*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. México: FLACSO.

descentralización y, en el caso de Paucarpata, existe una debilidad en la implementación por el desinterés de la población. Esta debilidad se muestra en el CONEI en donde el director de la IIEE no estimula el desarrollo institucional del mismo, lo cual dificulta el funcionamiento de la Secretaría Técnica del Consejo Educativo Municipal (CEM) para lograr mayor participación de los CONEI y sumado a ello, la falta de concertación en el CEM. Cuando los padres de familia desconocen la dinámica del CEM también desconocen las labores de los Secretarios Técnicos.

3. *La inversión en educación en las municipalidades participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en Perú*⁷¹ de Sandra Carrillo, que analiza las 46 municipalidades distritales participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) en su fase piloto, y a partir de la ejecución presupuestal que realizan estos municipios en educación de y la relación con sus niveles de logro educativo, se identifica la prioridad de inversión en educación que tienen los municipios seleccionados y sus implicancias en la política educativa y social. Entre las principales conclusiones se encuentra que la inversión en educación no es una prioridad para las municipalidades participantes del Plan Piloto de Municipalización, esto es demostrado por la baja y poco significativa correlación entre los indicadores de logro educativo con la ejecución presupuestal en inversión educación en estos tres últimos años en las 46 municipalidades participantes; la mayoría de gobiernos locales no están en capacidad de realizar una gestión que implique un adecuado uso de recursos y una eficiente administración de éstos debido a los escasos recursos y la débil capacidad de gestión. Finalmente la autora señala que el modelo de gestión implementado en el Plan Piloto de Municipalización debe dialogar con la estrategia general de la descentralización, que asigna roles y funciones a los distintos niveles; y de esta forma dar continuidad al proceso de descentralización en marcha, fortaleciendo las instancias existentes en los distintos niveles y que pueden aportar a la implementación de la experiencia.

⁷¹ CARRILLO, SANDRA (2011) *La inversión en educación en las municipalidades participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en Perú*. Tesina para obtener Master de Políticas Públicas y Sociales. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra Instituto de Educación Continua.

Tabla 7 Antecedentes del problema

Agendas de Investigación	Dimensiones de análisis	Investigadores/as	Editoriales
Descentralización de la Gestión Educativa	Gestión Educativa Nacional	Otoniel Alvarado Oyarce Manuel Iguíñiz Roly Pacheco Luis Alberto Chirinos, Ricardo Cuenca	UNMSM Foro Educativo Foro Educativo Usaid Perú/Suma Derrama Magisterial
	Gestión Educativa Regional	Fanni Muñoz Ricardo Cuenca Tania Vásquez Patricia, Sotomayor Néstor Valdivia Patricia Arregui Natalia Gonzales Carolina de Belaunde Mariana Julio Vargas Ángel María Manrique Linares Roberspierre Bayona.	PROEDUCA-GTZ, IEP Grade, Usaid Perú/Suma, CNE CICAP.
	Gestión Educativa Local	Néstor Valdivia Hugo Díaz Patricia Aguirre Laura Acosta Fanni Muñoz.	GRADE, PUCP CNE.
Municipalización de la Gestión Educativa	Evaluación del Plan Piloto de Municipalización	Fanni Muñoz Ricardo Cuenca Vlado Castañeda César Sánchez Néstor Valdivia.	Foro Latinoamericano de Políticas Educativas Foro Educativo Tarea Defensoría del Pueblo APOS.
	Experiencias Territoriales del Plan Piloto de Municipalización	Themis Castellanos Maritza Caycho Jaime Paredes Sandra Carillo.	Alternativa Alternativa FLACSO Instituto de Educación. Continua

Fuente: Elaboración propia

SEGUNDA PARTE:
ANTECEDENTE HISTÓRICO
INSTITUCIONAL
1995 - 2011

CAPÍTULO 3

Creación institucional y descentralización:

Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR)

1995 - 2006

Las instituciones deben tener una estructura orgánica ágil que permita avanzar con rapidez, eficiencia y transparencia, y que responda las necesidades del sector. Es por ello que modernizamos la estructura orgánica del Ministerio creando dos viceministerios: el de Gestión pedagógica y el de Gestión Institucional, que hasta la fecha sigue vigente.

Dante Córdova Blanco

Ministro de Educación: 1995 – 1996

El objetivo del presente capítulo es analizar el origen de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) desde su creación hasta la reinstitucionalización de la descentralización educativa. Para este fin utilizaré herramientas de gestión (Reglamento de Organización y Funciones), normas y entrevistas a los actores que fueron parte de este proceso organizacional. Este capítulo se estructura en tres partes para describir el inicio, el proceso de descentralización y el cambio organizacional. En esta parte reconstruiré la historia institucional de la Oficina de Coordinación Regional que fue creada antes del proceso de descentralización.

3.1 La OCSR en los tiempos de Cambio 90/Nueva Mayoría

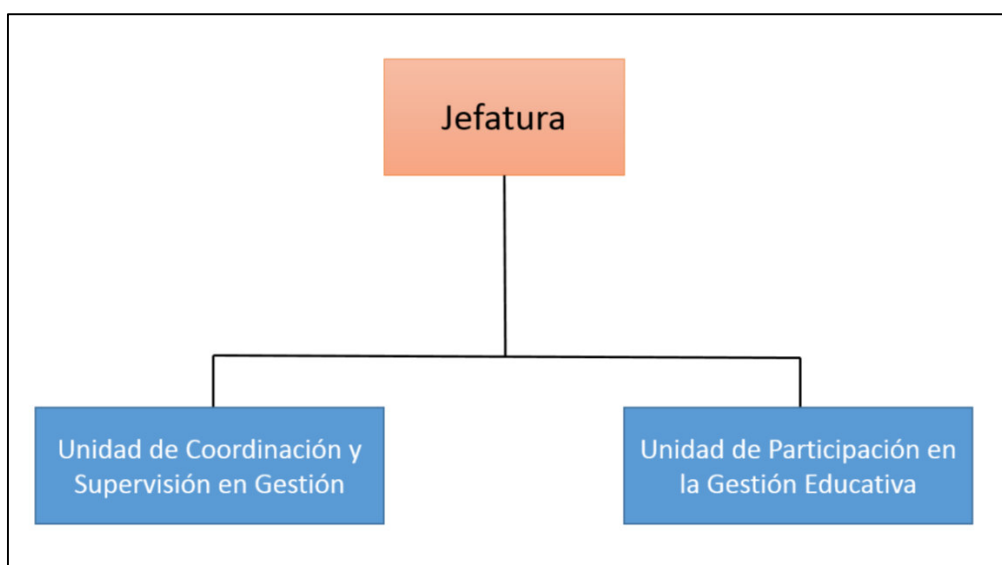
Ricardo Cuenca⁷² denomina al periodo 1992 – 2000 del gobierno del presidente Alberto Fujimori como “La Modernización Educativa” porque el Estado (en alianza con el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y cooperación técnica internacional) realizó un conjunto de reformas para modernizarla y reinsertarla a mercados internacionales.

En el marco de la gestión del Ministro Dante Córdova en el segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori (1995 y 2000) se creó la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR). La visión de Dante Córdova en el contexto de la modernización de la educación fue agilizar la organización del Ministerio de Educación para adaptarse a las necesidades de la educación. Por ese motivo el 29 de Octubre de 1995 a través del Decreto Supremo N° 51-95-ED se aprobó la Organización Interna del Ministerio de Educación con dos viceministerios (Pedagógico e Institucional) que hasta la actualidad se mantienen. En dicho Decreto Supremo aparece la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) como parte del Viceministerio de Gestión Institucional.

Luego el 1 de marzo de 1996, por medio del Decreto Supremo N° 002-1996-ED, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación, en donde se señala que la OCSR está integrada por los órganos de línea denominados: Unidad de Coordinación y Supervisión en Gestión y la Unidad de Participación en la Gestión Educativa.

⁷² CUENCA, Ricardo (2014) *Cambio, Continuidad y Búsqueda de Consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama Magisterial.

Gráfico 4 Organigrama de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (1995 y 1996)



Fuente: ROF 1996 MINEDU

Las principales funciones de la Unidad de Coordinación y Supervisión en Gestión fueron supervisar, asesorar y monitorear en los Órganos Intermedios Desconcentrados la adecuación y aplicación de los objetivos y política educativa; así como de los programas y proyectos estratégicos promovidos por el Ministerio de Educación en favor de los Centros y Programas Educativos.

Las principales funciones de la Unidad de Participación en la Gestión Educativa fueron de propiciar la participación del magisterio en jornadas que permitan el acercamiento de la conducción ministerial para promover la calidad del servicio educativo, y coordinar con las Direcciones Nacionales y Oficinas de la Sede Central la información que se deberá requerir en las jornadas técnico-pedagógicas. El siguiente testimonio nos brinda mayor información sobre la oficina:

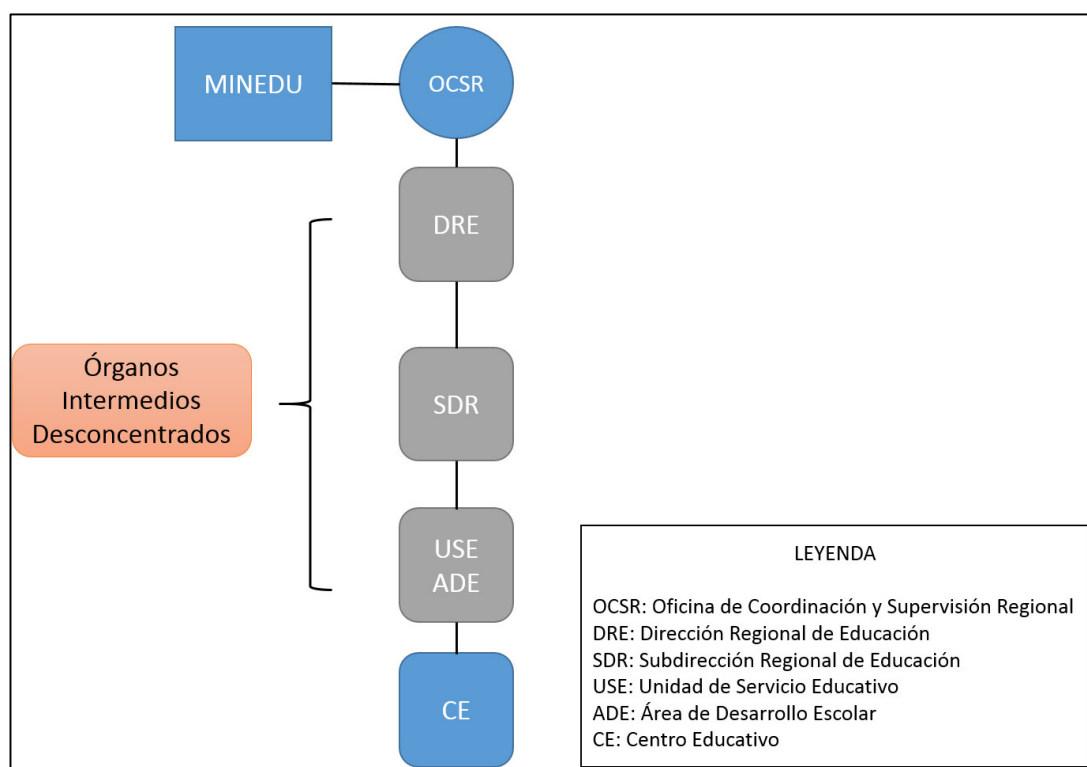
En el año 1999 la OCSR dependía presupuestalmente de la Oficina de Administración – OGA, no teníamos un presupuesto asignado; en el año 2000 la OCSR se independiza, adquiere presupuesto, fue algo de 800 mil soles que nos asignan en esa época...En ese tiempo, 1999 y 2000 estuvieron algunos jefes como Teresa Matsuno y Juan Borea. No pasamos más o menos de 10 personas

Entrevista N° 06

Como se puede apreciar la OCSR obtuvo independencia presupuestal a partir del año 2000, siendo una oficina con poco personal para las funciones que exigía el Reglamento de Organización de Funciones del año 1996; por tal motivo, no organizaba sus funciones en el marco de las dos unidades establecidas por el mencionado ROF, el cual se modificaría por los cambios de reforma del Estado que se producirían en la gestión del presidente Alejandro Toledo.

Es necesario señalar que la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) se creó institucionalmente antes del inicio del proceso de descentralización del año 2002. La relación de la OCSR fue con los Órganos Intermedios Desconcentrados, conformados por la Dirección Regional de Educación (DRE), la Subdirección Regional de Educación (SDR), la Unidad de Servicio Educativo (USE) y el Área de Desarrollo Escolar (ADE). El siguiente esquema muestra la organización del sector educación.

Gráfico 5 Sector Educación 1996



Fuente: Elaboración propia

3.2 Proceso de descentralización: 2002

El 6 de marzo del 2002 el presidente Alejandro Toledo decretó la Ley N° 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo 16, Título IV sobre descentralización en donde se instalaron los Gobiernos Regionales y Locales en el marco de la reforma del Estado⁷³. Es necesario señalar que en el artículo 188 de la Constitución Política se define a la descentralización como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

El 17 de julio del año 2002 el presidente Alejandro Toledo decretó la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización que tuvo como objetivo desarrollar el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización. La Ley de Bases de la Descentralización establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles. Es necesario resaltar que en el título IV se menciona que la dirección y conducción del proceso de descentralización está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND) como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo.

El 22 de julio del 2002 el Acuerdo Nacional⁷⁴ con el objetivo de construir las bases para la transición y consolidación de la democracia, formuló diversas políticas del Estado.

⁷³ Artículo 149 señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

⁷⁴ El 5 de marzo del 2002 los principales actores políticos suscriben el Acuerdo Nacional que surge a partir de la convocatoria del Presidente de la República, Alejandro Toledo a los representantes de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, de la sociedad civil y del Gobierno quienes se comprometen a entablar un diálogo para lograr un Acuerdo Nacional.

Con respecto a la descentralización, en el Acta se consensuó sobre la construcción de un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente, que a nivel nacional, regional y local, atienda las demandas de la población, fomente la participación ciudadana y respete la autonomía de las organizaciones sociales. También se proponía garantizar una estructura de autonomías políticas, económicas y administrativas, basada en la descentralización del poder y de la economía, la transferencia gradual de las competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, una clara delimitación de funciones y competencias, así como del funcionamiento democrático e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local.

Luego, el 16 de noviembre del 2002 el Presidente de la República Alejandro Toledo decretó la Ley N° 27867 Orgánica de Gobiernos Regionales. El objetivo de la ley fue establecer y normar la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, de esta manera se define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional. Dicha norma señala que las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. Así, el Artículo 47° de esta ley establece las funciones específicas en materia de educación que deben transferirse a los gobiernos regionales, en especial a las direcciones regionales de educación (DRE) donde tienen competencia en el contexto de la autonomía regional.

3.3 Descentralización y Educación: 2003

Las normas que estructuran el marco institucional de la descentralización toman en cuenta las funciones específicas del sector educación.

El 26 de mayo del año 2003 el Presidente de la República Alejandro Toledo aprobó la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades; ésta norma tiene como finalidad señalar la estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales para que cimienten una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. Según el artículo 82° de la norma citada se asignan competencias y funciones a las municipalidades en materia de educación, cultura, deportes y recreación, las cuales son

compartidas con el gobierno nacional y el regional. Entre sus funciones se encuentran diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativas (UGEL), según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.

El 25 de julio del año 2003 el Presidente de la República Alejandro Toledo decretó la Ley N° 28044 Ley General de Educación. En dicho contexto el Ministro del sector Educación fue Carlos Malpica Faustor y la presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino. En el título V de dicha Ley se desarrolla la Gestión del Sistema Educativo dentro del marco del proceso de descentralización. El Artículo 63 define la gestión del sistema educativo nacional como descentralizado, simplificada, participativa y flexible. Se ejecuta en un marco de respeto a la autonomía pedagógica y de gestión que favorezca la acción educativa. El Estado a través del Ministerio de Educación es responsable de preservar la unidad de este sistema. Se establecen las instancias de gestión educativa descentralizada como Institución Educativa, Unidad de Gestión Educativa Local, Dirección Regional de Educación y el Ministerio de Educación.

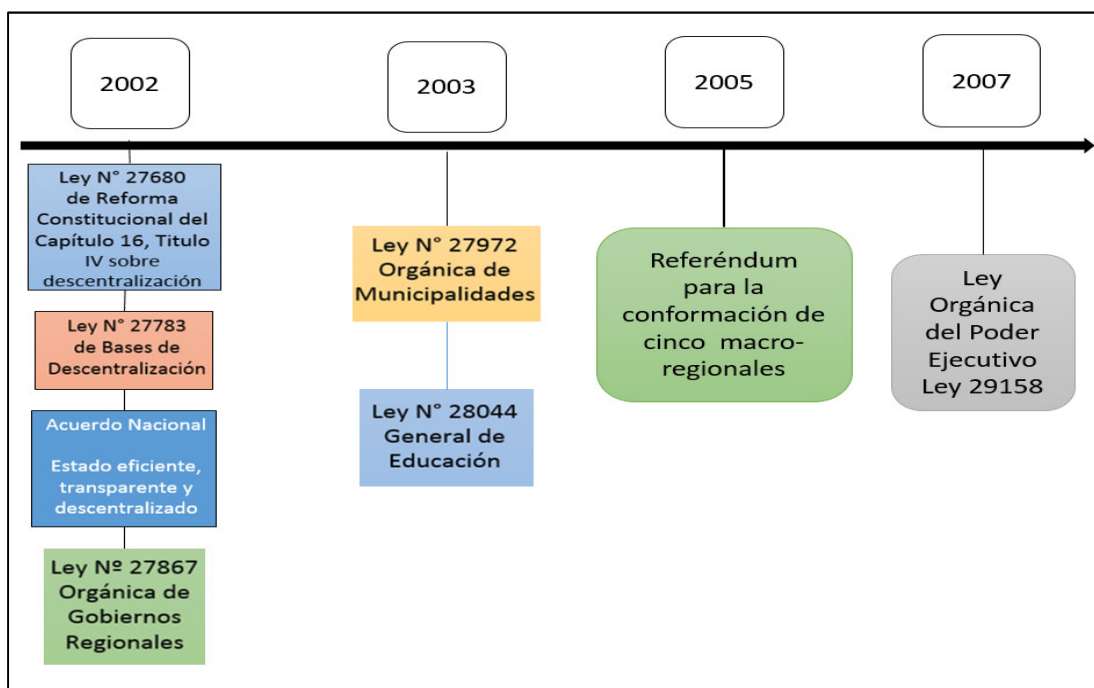
Si bien la Ley General de Educación señala que el sistema educativo nacional es descentralizado, en la práctica las instancias de gestión de descentralizadas estaban sujetas al poder político jerárquico del gobierno nacional. Según Ángel María Manrique, esta relación no es propia de la descentralización, sino de una desconcentración⁷⁵.

En la gestión del presidente Alejandro Toledo se construyeron las reglas de juego institucional para la reforma del Estado en el marco del proceso de descentralización. En este contexto, el Consejo Nacional de Descentralización puso énfasis en perfilar y definir el proceso de integración regional, buscando que la acción del Estado se orientara al cumplimiento del desarrollo integral del país. Es así que el 30 de octubre de 2005 se realizó el referéndum con cinco propuestas macroregionales para ser consultadas a través del voto de la ciudadanía. Sin embargo, los resultados fueron

⁷⁵ MANRIQUE, Ángel María (2011) *Sistematización de Modelos de Gestión Educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y la Libertad*. Consejo Nacional de Educación. Lima: USAID/PERÚ/SUMA.

negativos porque no se logró conformar una macro-región, lo cual evidenció la debilidad institucional del proceso de descentralización.

Gráfico 6 Descentralización y Educación



Fuente: Elaboración propia

La debilidad institucional del proceso de descentralización tuvo fallas de origen. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)⁷⁶ indica que la yuxtaposición de tres diseños organizacionales es la primera falla de origen del proceso de descentralización iniciado en el 2001. Según la ANGR:

Yuxtaposición de tres diseños organizacionales bajo el falso pretexto de no crear más burocracia, se conformó los nuevos gobiernos regionales con las mismas instituciones que preexistían en los departamentos, expresivas del modelo de organización desconcentrada –los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)– creado justamente en reemplazo de los precedentes gobiernos regionales, al que se le anexó las direcciones regionales desconcentradas de nueve sectores, pero precisando que estas no se desligaban de su respectivo ministerio. Para desordenar más las cosas, se estableció,

⁷⁶ ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (2015) *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias del éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

contradictoriamente, que los gobiernos regionales eran autónomos para establecer su organización. Así, el diseño de los gobiernos regionales es un híbrido resultante de la yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes: el creado por el marco normativo de la descentralización, la estructura central de la administración regional basada en los CTAR a los que reemplazaron y las direcciones regionales sectoriales que les fueron adscritas y que tenían buena parte de las funciones luego atribuidas a los gobiernos regionales (2015, p. 15)

Como se puede apreciar la falla de origen de la descentralización tuvo como el punto más débil el tema organizativo. La yuxtaposición de tres diseños organizacionales diferentes dificultó el proceso de gestión entre los tres niveles de gobierno para brindar bienes y servicios en materia educativa. A esto se suma que recién en el año 2007 se aprobó la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que en su Artículo N° 1 señala que el objeto de la norma es establecer los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

En el año 2006, el Ministerio de Educación luego del fracaso del referéndum para la conformación de cinco macro-regiones y sin una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁷⁷, asumió el reto de articular sus políticas y gestión interna en el proceso de descentralización que tuvo como falla de origen organizacional la yuxtaposición de tres diseños organizacionales.

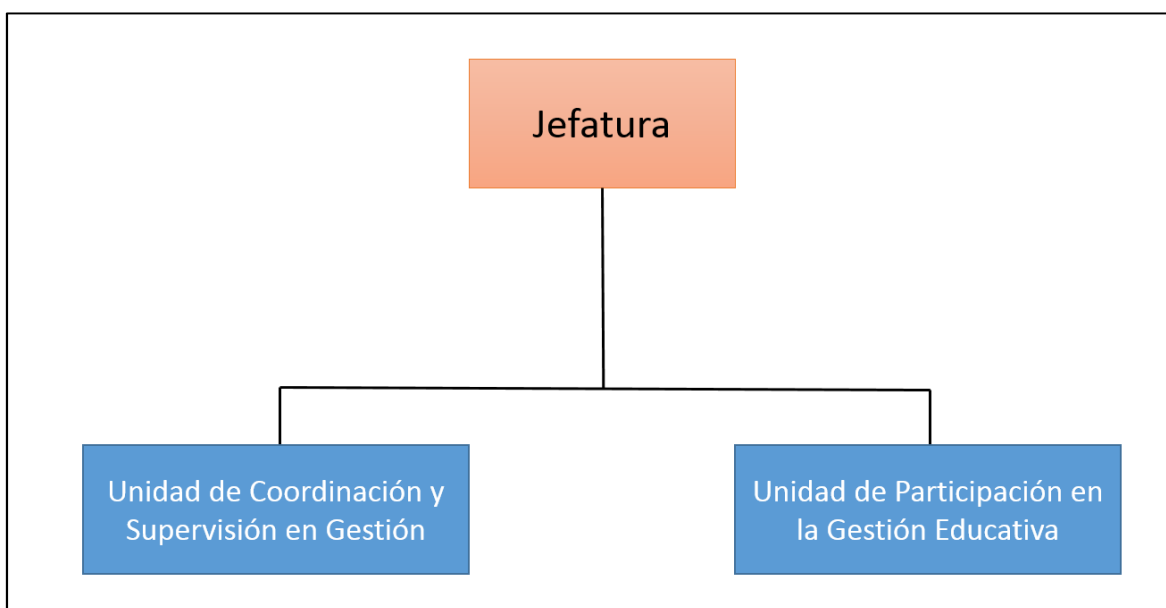
⁷⁷ Según la Memoria del proceso de implementación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en junio del 2003, el Ejecutivo presentó un primer Proyecto de LOPE ante el Congreso de la República, que fue objeto de muchos debates y negociaciones entre la PCM y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, originándose que se diera lugar a nuevas revisiones y la presentación de nuevos proyectos de ley.

3.4 Ministerio de Educación: Reglamento de Organización y Funciones 2006

El 16 de febrero del 2006 el presidente Alejandro Toledo por medio del Decreto Supremo N° 006-2006-ED aprobó el Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación. El ministro Javier Sota Nadal reorganizó el MINEDU en base a las nuevas reglas de juego del proceso de descentralización y la Ley General de Educación (2003) al señalar que el sistema educativo está conformado por las instancias de gestión descentralizada: a) la Institución Educativa (IIEE); b) la Unidad de Gestión Local (UGEL); c) la Dirección Regional de Educación (DRE) y; d) el Ministerio de Educación (MINEDU).

En el Artículo 59 del nuevo ROF la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) es responsable de coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las instancias descentralizadas, y coordina las acciones de descentralización con los niveles de gobierno regional y local.

Gráfico 7 Organigrama Oficina de Coordinación y Supervisión Regional ROF 2006

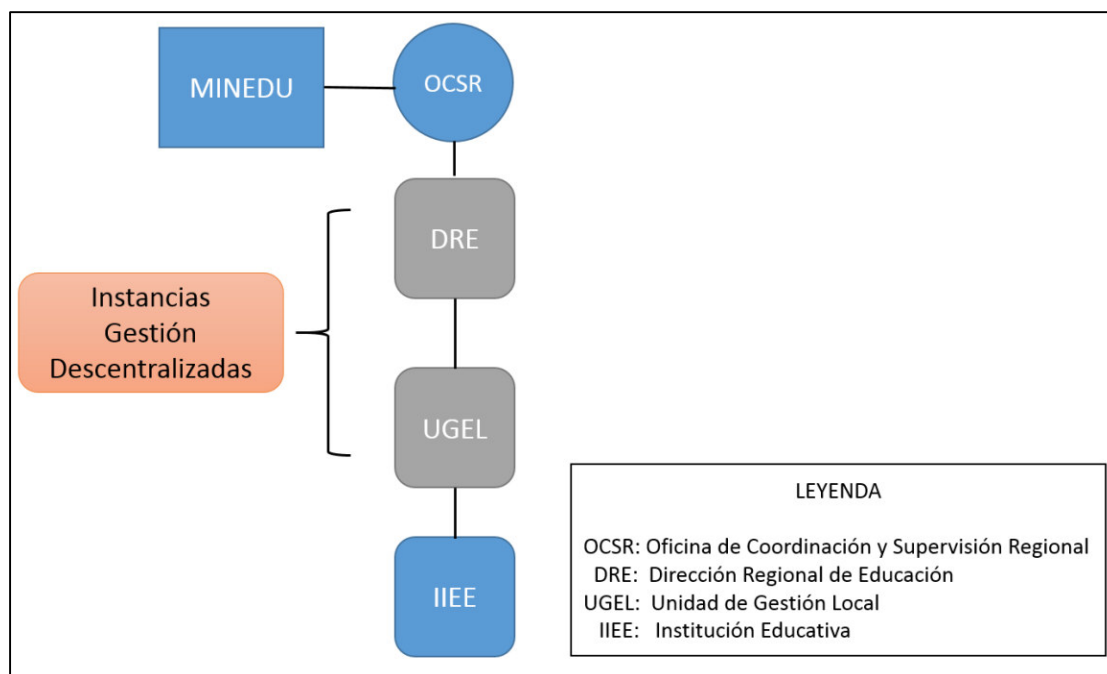


Fuente: ROF 2006 MINEDU

El nuevo ROF la OCSR mantiene la misma estructura organizacional que el anterior, con dos unidades: 1) Unidad de Coordinación y Supervisión en Gestión y 2) la Unidad de Participación en la Gestión Educativa. La diferencia con el anterior ROF (1996) es que ambas unidades coordinan y articulan con las instancias de Gestión Educativa

Descentralizadas y realizan acciones de descentralización. El siguiente esquema muestra la organización del sector educación.

Gráfico 8 Sector Educación 2006



Fuente: Elaboración propia

3.5 La Organización de la OCSR en los tiempos de Perú Posible: 2001 – 2006.

Las funciones de la OCSR durante el gobierno de Perú Posible destacaron en torno a la política sobre Descentralización de la Gestión Educativa como parte de los Lineamientos de Política 2004-2006 del Ministerio de Educación, Santiago Mello Ferreyra fue designado, Jefe de la OCSR con Resolución Ministerial N°0621-2004-ED del 1 de diciembre del 2004.

Para tener un conocimiento sobre las funciones de la OCSR tomaremos la presentación del especialista Miguel Pinedo Rentería quien expuso sobre el proceso de descentralización de la educación⁷⁸ en el conversatorio organizado por la Subcomisión de Descentralización y Educación del Congreso de la República. La exposición de

⁷⁸ PINEDO, Miguel (2005) “El proceso de descentralización de la educación”, Emma Vargas de Benavides (compiladora) *Descentralizar es gobernar. Apuntes sobre la descentralización de la Educación*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

Miguel Pinedo grafica el trabajo realizado por la OCSR en el gobierno de Perú Posible⁷⁹. Entre las principales acciones realizadas por el Ministerio de Educación en materia de descentralización educativa fueron las siguientes:

- a) Adecuación de la normativa de la descentralización en el ámbito educativo.
- b) Conformación de la Comisión de Transferencia del Ministerio de Educación.
- c) Transferencia administrativa a gobiernos regionales.
- d) Selección de directores regionales de educación y directores de UGEL mediante concurso público, evaluación de la gestión de directores regionales de educación y directores de UGEL.
- e) Coordinaciones con las regiones de Educación para el saneamiento técnico-legal de la infraestructura.

Estas actividades se articularon a través de la conformación de equipos de trabajo, a continuación un testimonio que nos ayuda a conocer la forma de organización de la OCSR en los tiempos del Gobierno de Perú Posible en el marco del proceso de descentralización y la Ley N° 24044 Ley General de Educación.

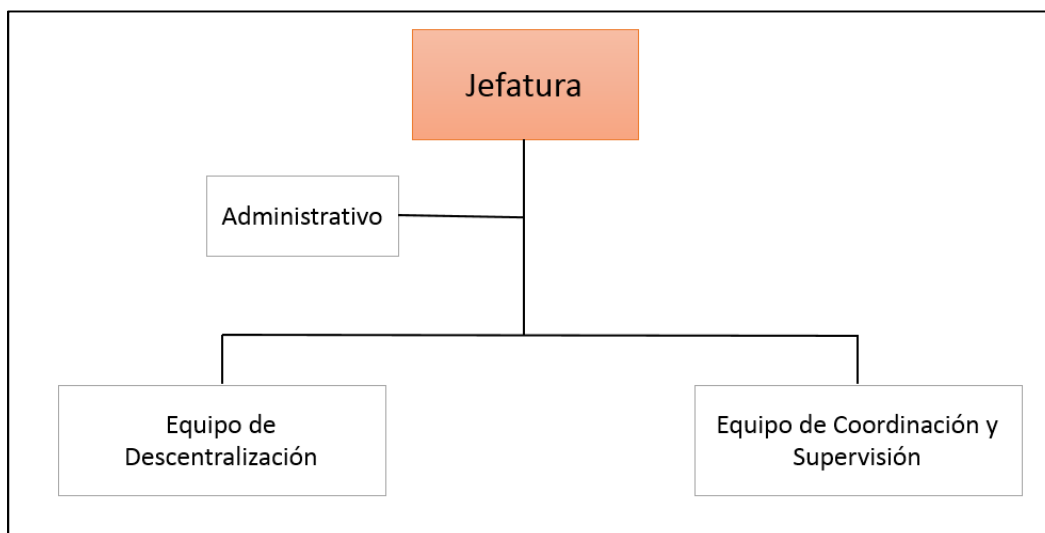
Con Santiago Mello Ferreyra la oficina comenzó a organizarse en dos equipos. El equipo de Coordinación y Supervisión Regional y el equipo de Descentralización, en ese tiempo no éramos más de 15 personas.

Entrevista N° 06

⁷⁹ Pero esta medida fue cancelada a finales del año 2006 por el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez.

El siguiente gráfico muestra el organigrama de la OCSR:

Gráfico 9 Organigrama de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Equipos de Trabajo 2006



Fuente: Elaboración propia

Equipo de Descentralización

El equipo de Descentralización se encargó del tema de la descentralización relacionado con los Gobiernos Regionales. Una de las funciones fue la adecuación de la normativa de la descentralización en el ámbito educativo conformada por la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27972 Ley Orgánica de Gobiernos Locales y la Ley N° 28044 Ley General de Educación. Estas normas incluyen el tema de la descentralización en materia educativa, la cual debía ser articulada para el ordenamiento del servicio educativo en las instituciones educativas.

La conformación de la Comisión de Trasferencia del Ministerio de Educación fue otra de las funciones del Equipo de Descentralización. Esta función se desarrolló en el marco normativo que comprende el artículo 86 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Séptima Disposición Complementaria de la Ley N° 27972 “Ley Orgánica de Gobiernos Municipales” y el numeral 1 del literal a) del Artículo 6 de la Ley N° 28273 “Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales” las Comisiones Sectoriales de Transferencia deben presentar sus Planes

Anuales de Transferencia. A través de dichos planes se hacía la transferencia de funciones y competencias del MINEDU a los Gobiernos Regionales. De esta transferencia se desprendió la tercera función del equipo de Descentralización que fue la transferencia administrativa a los gobiernos regionales.

Tabla 8 Número de funciones transferidas a los gobiernos regionales. Años 2005 y 2006

Año	Número de funciones transferidas	% sobre el total de funciones
2005	1 071	22,3
2006	186	3,9

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM (2012)

El equipo de Coordinación y Supervisión

El equipo de Coordinación y Supervisión se encargó de hacer seguimiento y supervisión de las Direcciones Regionales de Educación. Una de las principales funciones fue dirigir el concurso público de directores de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y directores de las Unidades de Gestión Local (UGEL); asimismo se evaluaba su desempeño para la continuidad o cambio de las autoridades regionales en materia educativa.

En el Artículo 8 “Modificación e incorporación de Disposiciones Transitorias, Complementarias y Finales de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” se señala:

La selección de directores regionales sectoriales se hará previo concurso público convocado por los Gobiernos Regionales en coordinación con el Gobierno Nacional, de acuerdo a los lineamientos generales elaborados por el Consejo Nacional de Descentralización, a efectos de garantizar la neutralidad del procedimiento y la selección técnica del personal, así como mecanismos de supervisión y evaluación permanente que deberá aplicar el Gobierno Regional al Director Regional sectorial en el desempeño de la función.

El Ministerio de Educación por medio de la Directiva N° 096-2006-ME/VMGI-OCSR “Proceso de evaluación de la Gestión de los Directores de las Unidades de Gestión Educativa” participó conjuntamente con los Gobiernos Regionales en el proceso de evaluación. El MINEDU enviaba un representante con el conocimiento de todo el proceso junto con el Gerente General del Gobierno Regional. Se buscaba de preferencia la Universidad de mayor prestigio que la comunidad reconocía para realizar el concurso público.

Mediante una Resolución Ministerial y en algunos casos Decretos Supremos se participaba en los procesos. El proceso consistió en la selección de curriculum, entrevista y examen de conocimiento; y ellos (gobiernos regionales) replicaron este proceso para la elección de directores de UGEL...luego de los concursos venía la evaluación del primer director que se había elegido; esto se hizo a través de la evaluación de la gestión por medio de instrumentos elaborados por el equipo.

Entrevista N° 21

Esta función ocupaba la mayor cantidad de tiempo de trabajo del Equipo de Coordinación y Supervisión. Por un lado, el concurso público de Directores de DRE y por otro lado la evaluación de la gestión de dichos Directores. Estas funciones dejaron de ser prioridad en la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) en el segundo gobierno de Alan García que enfocó su atención en el Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE).

CAPÍTULO 4

La Oficina de Coordinación (y Supervisión) Regional en los tiempos del APRA:

2006 - 2011

Por eso debemos comenzar la descentralización de la educación primaria, entregando a los municipios su responsabilidad. Así el alcalde, la comunidad, los padres de familia; unidos en un comité local de gestión educativa, la escuela como centro de decisiones y los directores escolares con mayores atribuciones y responsabilidad podrán impulsar la calidad educativa.

Alan García Pérez

Presidente de la República 2006 – 2011

La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) se organizó en base al inaugural discurso presidencial de Alan García (2006) en donde articula dos significantes: la descentralización y las municipalidades. Alan García cuestionó el centralismo de los funcionarios “iluminados” que con buenas intenciones se sientan a conducir miles de escuelas en miles de lugares del país. Por ese motivo, él decide entregar a los municipios los recursos destinados a cada plantel y la responsabilidad de concertar su gestión concreta con la comunidad, con los padres y docentes. En este punto del discurso inaugural, el Presidente García termina señalando: “naturalmente ello debe comenzar con prudencia a través de un amplio plan piloto en algunos municipios provinciales o distritales”.

4.1 La OCSR y la Municipalización

Luego del pronunciamiento del discurso presidencial el Ministro de Educación José Antonio Chang Escobedo empezó a organizar el Ministerio de Educación para hacer realidad el discurso presidencial. A continuación mostraré la forma como se relacionó la OCR con el discurso presidencial.

Esto comenzó para ser franco cuando se dio el discurso de Alan García, dijo que era necesario que la municipalidad o los gobiernos locales participen en la gestión educativa. Eso fue como una especie de primer lineamiento. Nosotros como oficina no estábamos designados a ser responsable del proceso.

Entrevista N° 4

Según el Reglamento de Funciones y Competencias aprobado con Decreto Supremo N° 006-2006-ED, la OCSR no estaba pensada para que fuera responsable de la Municipalización de la Gestión Educativa.

El ministro convocó a los dos viceministros y secretario general, luego convocaron a los directivos de las diferentes oficinas del ministerio. Tuve la suerte que el directivo de la OCSR Santiago Mello Ferreyra me llevara a las reuniones, entonces se comenzaron a repartir tareas. A veces unas oficinas quieren hacer y no quieren hacer. La OCR tomó la iniciativa, nosotros presentamos un primer proyecto, empezamos con un documento de tres a cuatro páginas. Poco a poco fuimos tomando la batuta del trabajo, como nadie tomaba la iniciativa, la OCSR se encargó de ello”.

Entrevista N° 4

Como se puede apreciar la OCSR por iniciativa de su Jefe Santiago Mello Ferreyra comenzó a una sugerir una propuesta para el diseño e implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Y fue de esa manera que la OCRS fue designada para llevar a cabo dicha propuesta. Luego pasaron unos meses y cambiaron al viceministro (del periodo gubernamental de Alejandro Toledo) por uno del partido de gobierno (APRA). El 16 de septiembre del 2006, por medio de Resolución Ministerial N° 0547-2006-ED, se aceptó la renuncia de Santiago Mello Ferreyra y, a la vez, se designó a Luciano Chang Tarazona como nuevo Jefe de la oficina; cuando ingresa el

nuevo jefe de la OCSR ya tenía en sus manos una primera propuesta del Plan Piloto de Municipalización.

4.1.1 Inicio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE)

El 30 de octubre del 2006 por medio del Decreto Supremo N°78-2006-PCM se autorizó al Ministerio de Educación con la participación de las Municipalidades a llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa a niveles de Inicial y Primaria. En dicha norma se identifica como problema medular el centralismo de la gestión educativa, la cual generó inequidad y baja calidad de la educación estatal, que es necesario superar a través de la implementación de una estrategia de gestión con intervención de la municipalidad como el órgano más cercano a la institución educativa, y por ser el más idóneo para desarrollar la gestión educativa en su jurisdicción.

A partir del 1 de enero del 2007 se autoriza el inicio del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE). La norma dispone que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, elabore los lineamientos del PPMGE y realice la coordinación con 56 municipalidades distritales (ver Anexo). El siguiente fragmento de entrevista⁸⁰ es realizado al Jefe de la OCSR, Luciano Chang, cuando respondió una serie de preguntas sobre el PPMGE. Esta entrevista nos brinda las coordenadas de justificación en el diseño e implementación de dicho plan; a continuación se muestra el discurso de la municipalización de la educación:

Lo que se ha buscado es cumplir con la intención del estado de descentralizarse hasta el nivel más pequeño de distribución geográfica que es el distrito y que es la unidad de base de planificación del desarrollo. Pero, además, hay que tener en consideración que esta municipalización debería ser toda una propuesta que permita cumplir la finalidad de la descentralización, la democratización; haciendo que las personas involucradas en el problema sean quienes tengan el poder de encontrar la solución; y cumpliendo el principio de subsidiariedad de la descentralización, hacer también, que la autoridad más próxima donde se

⁸⁰ FORO EDUCATIVO (2009) “El Proyecto Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa. Entrevista a Luciano Chang Tarazona”, en El. Lima: Revista Foro Educativo. Año VI - N° 15.

suscitan los hechos sea quien pueda tomar cartas en el asunto y decir que hacer” (2009:34).

Como se puede observar, el PPMGE está articulado con la intención del Estado de descentralizarse en base a los principios de la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, en especial el principio de subsidiariedad que señala las actividades del gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúa de manera descentralizada. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones de cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado y la comunidad. En ese sentido, el PPMGE calza con dicho principio porque es el gobierno local distrital el más cercano a las instituciones educativas. Según Luciano Chang:

Todo el sistema educativo desde que empezó a funcionar ha estado signado por el centralismo: todas las decisiones tomadas desde un nivel central eran canalizadas por las dependencias que desconcentraban este poder, pero estas instancias no eran más que instituciones burocráticas, dependencias del sector, que no involucraban a quienes estaban sufriendo las consecuencias de los hechos; ya que éstas dependencias, llámense las DRE o UGEL, estaban alejadas y no podían ni pueden precisar qué es lo que necesita cada una de las escuelas, ni tampoco lo que necesitan los docentes, los alumnos (2009:35).

La visión de las instancias de gestión descentralizadas como la Dirección Regional de Educación (DRE) y Unidad de Gestión Local (UGEL) como instituciones burocráticas, justificaron la necesidad de la municipalización de la gestión educativa. Superar el problema del centralismo fue el principal reto que tuvo que enfrentar el PPMGE y, en ese sentido, la organización de la OCSR tuvo que adaptarse a dicho proceso.

4.1.2 Organización de la OCSR en el marco del PPMGE

Si bien el Reglamento de Organizaciones y Funciones aprobado por medio del Decreto Supremo N° 006-2006-ED, la OCSR se estructura orgánicamente con dos unidades (Unidad de Coordinación y Supervisión en Gestión y la Unidad de Participación en la

Gestión Educativa) en la práctica ambas no articularon la organización de la oficina en el marco de implementación del PPMGE.

Formalmente había dos unidades que nunca fueron implementadas. Luciano Chang organiza no en documentos, pero si en la práctica equipos orientados a la municipalización, uno de ellos era a la investigación, otros en difundir el plan piloto, otros de hacer el acompañamiento legal, no fue estático, sino de acuerdo como se iba consolidando el plan se iba ajustando.

Entrevista N° 02.

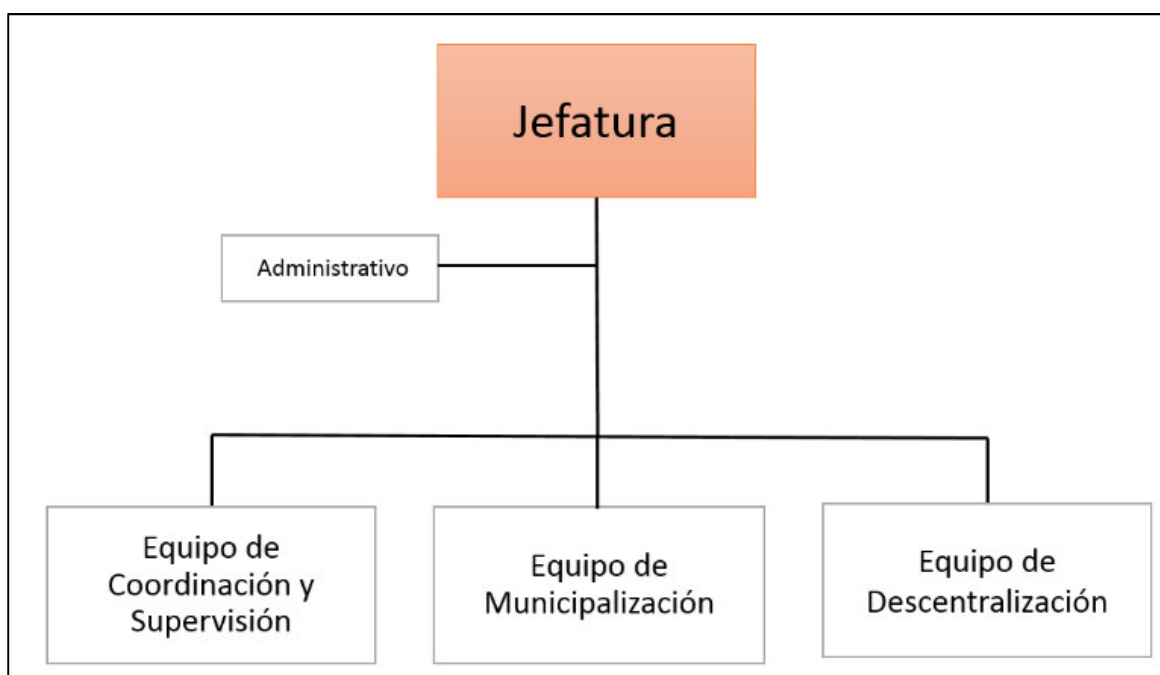
En esa época en el ROF habían dos unidades...pero nunca se habían implementado como unidades, solo había una persona en la administración.

Entrevista N°6.

Las funciones ROF no se cumplieron porque el Plan Piloto de Municipalización no priorizó que la OCSR sea responsable de coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las instancias descentralizadas, coordinando las acciones de descentralización con los niveles de gobierno regional y local. Al principio, se adaptaba la OCSR a la implementación del PPMGE y se formaban equipos en el marco de los resultados, esto determinó la continuación de equipos y desaparición de los mismos, como es el caso del equipo de investigación.

Según las entrevistas realizadas al funcionariado que trabajaron en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, la OCSR se organizó en tres equipos de trabajo: el Equipo de Coordinación y Supervisión, el equipo de Municipalización y el Equipo de Descentralización. A continuación se muestra la estructura orgánica en base a los tres equipos conformados.

Gráfico 10 Organigrama de la Oficina de coordinación y supervisión Regional. Equipos de Trabajo



Fuente: Elaboración propia

El Equipo de Coordinación y Supervisión

El Equipo de Coordinación y Supervisión continuó participando en el concurso público y evaluación de directores de las direcciones regionales de Educación y directores de las unidades de gestión local. Pero dicha función concluyó con la aprobación de la Ley N° 28926⁸¹ Ley que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales.

En esta norma se dispone que las Gerencias Regionales son responsables de las políticas regionales que tienen asignadas para su gestión integrada en el ámbito de su jurisdicción. Las Direcciones Regionales Sectoriales con órganos dependientes de las Gerencias Regionales correspondientes. A partir de esta norma los cargos de Directores Regionales son designados al presidente regional a propuesta del respectivo Gerente Regional; por consiguiente el MINEDU y, en particular, la OCSR dejaron de participar en dicho proceso.

⁸¹ Aprobado el 7 de Diciembre del 2006.

Entonces el equipo de Coordinación y Supervisión comenzó a priorizar otras funciones sin perder la coordinación con los Gobiernos Regionales. Si bien el equipo de Coordinación y Supervisión dejó de evaluar a los directores de DRE y UGEL no se dejó de evaluar a los demás sistemas operativos; en especial los órganos de línea como Gestión Institucional y Gestión Pedagógica en el marco de un proceso de acompañamiento y asesoramiento técnico en la gestión.

Nos reuníamos con todo el equipo de gestión institucional, con todo el equipo de gestión pedagógica, conversábamos con cada uno de los especialistas, ahí notas la carencia de personal en las regiones. Por ejemplo, tú tienes una especialista de inicial para hacer funciones de especialista en educación especial, es decir, sin tener la especialidad. Nosotros hacíamos la advertencia para mejorar la gestión

Entrevista N° 21

Durante el segundo gobierno del presidente Alan García se agudizaron los conflictos con el magisterio, los conflictos sociales como huelgas en las regiones y Lima Metropolitana hicieron necesario la intervención de la OCSR a través del equipo de Coordinación y Supervisión.

Habían especialistas para ver la problemática en las regiones, en su mayoría habían sido directores regionales antiguos. La OCSR siempre ha sido una oficina bombero, cuando hay un problema político, la OCSR lo tenía que arreglar. Que tomaban el local de la DRE, que tomaban de rehenes al director de la DRE, había que reemplazar al director regional o evaluar periódicamente la labor de los directores regionales. Hasta que no se hiciera la transferencia era el MINEDU quien colocaba a los directores regionales en cada región. Este equipo hacía la supervisión.

Entrevista N° 2

El equipo de Descentralización

Este equipo continuó sus funciones en el proceso de transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los Gobiernos Subnacionales. Fue en la gestión del APRA que el Ministerio de Educación concluyó con dicho proceso de transferencia de funciones. El 4

de julio se aprobó la Resolución Ministerial N° 300-2008-ED y el 11 de Diciembre aprobó la Resolución Ministerial N° el 417-2008-ED; con estas normas se transfieren las funciones en materia educativa que son establecidas en el Artículo 47 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Es menester señalar que dicho proceso sucedió en el marco del shock descentralizador que aceleró las transferencias de funciones a los Gobiernos Regionales ocasionando que dicho proceso no sea progresivo y acumulativo articulado con el desarrollo de capacidades de los funcionarios.

Tabla 9 Transferencias de funciones a los gobiernos regionales

Año	Número de funciones transferidas	% sobre el total de funciones
2007	447	9,9
2008	1985	41,2
2009	509	10,6
2010	98	2,0
2011	120	2,5

Fuente: Secretaría de Descentralización de la PCM (2012)

Si bien se logró hacer la transferencia de funciones, la coyuntura política no permitió la continuación de dicho proceso.

Luego elaboramos un sistema de monitoreo y evaluación para que seguida la transferencia se pueda hacer el seguimiento acompañado de un programa de capacitación y asistencia técnica. Se tuvo los instrumentos para el programa de capacitación, pero no se tuvo los recursos porque se destinaron para el tema municipalización.

Entrevista N° 3

Desde el equipo de Descentralización se elaboraban los lineamientos, documentos y la propuesta de municipalización de forma coordinada con el Jefe de la OCSR, Luciano Chang. Este equipo apoyó al equipo de Municipalización al ser responsable de la transferencia de recursos presupuestales a las municipalidades del plan piloto; la

transferencia del acervo documentario y la transferencia del estado contable del activo, pasivos y patrimonio. Las municipalidades que cumplieran un conjunto de requisitos eran autorizadas para la transferencia de dichos recursos y de esta manera articularse en la gestión de las Instituciones Educativas de su jurisdicción.

El Equipo de Municipalización

Si bien el equipo de Municipalización fue nuevo en la organicidad de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR), adquirió una importancia central en la gestión del Ministerio de Educación. Este equipo fue el responsable en la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, lo cual hizo que aumente el número de especialistas contratado para la oficina y, a la vez, se incrementó el presupuesto que trabajó con la Unidad Ejecutora N° 026. En el marco de una estrategia aprobada por la Resolución Ministerial N° 0031-2007-ED la cual consideró tres etapas, representadas en la siguiente tabla:

Tabla 10 Etapas del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa

Etapas	Descripción
Iniciación	Plan Piloto de Municipalización 2007-2008
Expansión	Aumento del número de distritos y provincias integrantes de la municipalización educativa 2009-2010
Generalización	Crecimiento significativo del número de distritos y provincias 2011-2015

Fuente: OCR 2011

Fue la etapa de iniciación que la OCSR tenía que generar las condiciones para el proceso de municipalización de la gestión educativa; según un exfuncionario del PPMGE:

En el proceso de implementación había un fuerte [interés en], generar las condiciones, algo como la sensibilización e información a los gobiernos sobre la municipalización. Había reuniones en campo dirigidos a la comunidad

educativa, directores, docentes y padres de familia; ellos eran prioridad uno, la prioridad dos eran funcionarios de gobierno regional, DRE y UGEL.

Entrevista N° 01

La organización del equipo de Municipalización se formó en base a las diferentes situaciones que surgieron en el proceso de sensibilización e información a las 56 municipalidades. Todo el equipo salía y trabajaba en función de la demanda de los gobiernos locales distritales, en donde se evidenciaron tres tipos de situaciones:

a) En municipalidades que tenían la apertura a trabajar la implementación resultaba sencilla, entonces se elaboraba la documentación para la transferencia; según un exfuncionario del PPMGE:

En algunos municipios del país tuvo aceptación de la población la municipalización, se organizaron de tal forma que funcionaron muy bien, además el sinceramiento de los presupuestos transferidos permitió que se pagaran beneficios a muchos maestros que no se les pagaba durante años”

Entrevista N° 14

b) En municipalidades con incertidumbre en iniciar el proceso, había que crear las condiciones, es decir, conseguir la aprobación del Consejo Municipal, y aceptación de la comunidad educativa;

c) En municipalidades que eran oposición - en general la oposición del sindicato - presiona al gobierno local para rechazar el PPMGE, y era frecuente que hubiera un debate público entre MINEDU y el sindicato.

En este marco, los especialistas de los equipos también intervenían de forma diferenciada:

- a) En las municipalidades con apertura a trabajar se enviaba a los especialistas más técnicos para hacer la documentación.
- b) En las municipalidades con incertidumbre se enviaba a los técnicos y políticos.
- c) En las municipalidades opositoras se enviaba a los especialistas con perfil más político.

Esta forma de organización de los especialistas surgió en base a la respuesta que dieron las 56 municipalidades en el proceso de implementación del PPMGE.

Gráfico 11 Tipología de Municipalidades y Especialistas



Fuente: Elaboración propia

4.2 Disolución del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la aparición del Superintendencia Nacional de Supervisión (SUNASE).

El discurso presidencial del 28 de julio de 2006 y la presentación del Presidente del Consejo de Ministros y Gabinete en pleno expresaron la decisión política de relanzar el proceso descentralizador, el mismo que se cristalizó con el lanzamiento del “Shock de Descentralización”, a través de los veinte anuncios del Presidente de la República en octubre de 2006.

En el marco del “Shock de Descentralización” se disolvió el Consejo Nacional de Descentralización (CND). El 25 de enero del año 2007 el Presidente de la República Alan García aprobó el Decreto Supremo 007-2007-PCM en donde se fusiona por absorción al CND con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Surge la Secretaría de Descentralización como órgano de línea técnico/funcional de la Presidencia del Consejo de Ministros, cumple sus funciones, las cuales se han

incrementado al conferirle la responsabilidad en la supervisión del cumplimiento de las políticas nacionales en materia de descentralización.

El presidente Alan García defendió la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) argumentando que esta medida no se improvisó -ya que figuraría en el plan de gobierno aprista- y se hizo por razones de austeridad, simplificación administrativa y para dar mayor rapidez en la transferencia de atribuciones y recursos a los gobiernos regionales. El fracaso del referéndum fue otro de los motivos, según el mandatario, de la desactivación del CND en donde se invirtió fondos del Estado para un proceso cuestionado.

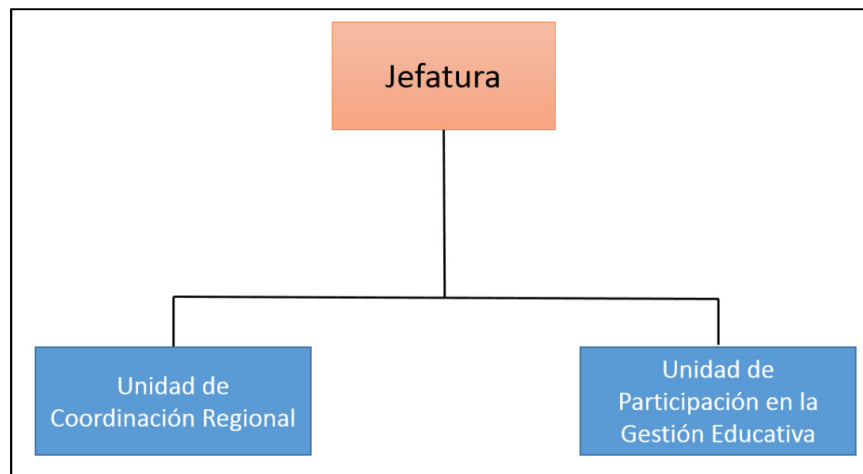
En el mismo año se anunció la Ley de Carrera Pública Magisterial que fue propuesto por el Apra causando un fuerte enfrentamiento con el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) y la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) quienes se opusieron a la promulgación de dicha norma. Los maestros sindicalizados acataron una huelga indefinida a nivel nacional tomando las principales calles y plazas, en las regiones causaron disturbios en la vía pública y en propiedades del Estado. Luego de la promulgación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, las huelgas y enfrentamientos continuaron y obligaron al ministro de Educación, José Antonio Chang, a tomar medidas para supervisar el funcionamiento del sector educación.

El 16 de julio del 2007 se creó la Superintendencia Nacional de Supervisión (SUNASE) mediante el Decreto Supremo N°019-2007-ED; en su Artículo 29 señala que la SUNASE es responsable de supervisar y evaluar el cumplimiento, por parte de las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local y las Instituciones Educativas, de las normas y medidas de política educativa aprobadas por el Ministerio de Educación; puede además recomendar medidas correctivas para la adecuada ejecución de las mismas. La SUNASE fue órgano de línea que dependía directamente del Despacho Ministerial.

El Decreto Supremo N°019-2007-ED hizo modificaciones en los artículos 10°, 54°, 59°, 60° y 61° del Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Decreto Supremo N°006-2006-ED. En la nueva redacción de estos artículos aparece por primera

vez la Oficina de Coordinación Regional (OCR) que había dejado las funciones de “supervisión”.

Gráfico 12 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional- Decreto Supremo N°019-2007-ED



Fuente: Elaboración propia

Si bien se modificó el ROF de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) dejando la función de “Supervisión” en la práctica siguieron funcionando los mismos tres equipos (equipo de Coordinación, equipo de Municipalización y equipo de Descentralización). Esto debido a que no se activaron las Unidades de Coordinación Regional y Participación de la Gestión Educativa.

Otra norma importante fue la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) aprobada el 19 de diciembre del 2009. Esta norma estableció los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de entidades públicas y los sistemas administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

La LOPE es una pieza clave en el contexto del proceso de descentralización y reforma del Estado porque completa el marco legislativo de los tres niveles de gobierno, conlleva reformar el Poder Ejecutivo y exige adecuarlo a una estructura de gobierno unitaria y descentralizada.

4.3 Creación de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)

El 23 de julio del 2009 el gobierno aprista aprobó el Decreto Supremo N° 047-2009 PCM que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”. Es necesario resaltar el Artículo 4 del Decreto Supremo N° 047-2009 que señala la constitución de las Comisiones Intergubernamentales (CI)⁸². La CI se constituye por los Ministerios en consideración a las necesidades de atención de los componentes de Desarrollo de la Gestión Descentralizada pudiendo tomar en cuenta las necesidades para la culminación del proceso de transferencia de competencias y funciones de los ciclos 2007, 2008 y 2009. En la norma se señaló que los ministerios solicitarán a la Secretaría de Descentralización el reconocimiento de dichas comisiones en sus respectivos sectores.

El 8 de enero del 2010 se crea la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) a través de la Resolución de la Secretaría de Descentralización N° 002-2010-PCM/DS. La CI está integrada por seis representantes del MINEDU, uno de los cuales lo preside; un representante de los gobiernos regionales, designados por la ANGR; dos representantes de los gobiernos locales elegidos por AMPE y REMURPE; y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien se había logrado conformar legalmente la Comisión Intergubernamental del Sector Educación, esta no logró ser instalada.

Luego el Ministerio de Educación hizo una solicitud a la Secretaría de Descentralización para incorporar a la Comisión Intergubernamental a los representantes de 26 Gobiernos Regionales y 35 gobiernos locales que pertenecían al Plan Piloto de Municipalización. Entonces el 20 de julio del 2011 la Secretaría de Descentralización emitió la resolución N° 469-2011 PCM/SD donde procedía la solicitud del MINEDU; esta fue una de las últimas medidas del gobierno aprista en materia educativa en el marco del proceso de descentralización.

⁸² Tienen como antecedente las comisiones dispuestas en el numeral 6.1. de la Directiva N° 003-2008-PCM/SD, así como las comisiones de cierre dispuestas en el D.S. N° 083-2008-PCM y la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 001-2009-PCM/SD.

4.4 Municipalización de la educación en cifras

Hasta Abril del 2011, el PPMGE había incorporado a 812 municipalidades que representa el 44.23% del total de 1,836 municipalidades del país. Las municipalidades fueron incorporadas a través de Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales y Resoluciones Vice Ministerial. Un dato a destacar es sobre la mayor cantidad de municipalidades incorporadas (606) al PPMGE, a través del Decreto Supremo N° 022-2010-ED en donde se incluyen diversas municipalidades distritales del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Este Decreto Supremo se promulgó para alcanzar la corresponsabilidad institucional operativa entre el Programa JUNTOS y las Municipalidades, para mejorar las condiciones de disponibilidad, acceso y uso de los servicios educativos.

Tabla 11 Número de municipalidades incorporadas al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa

N°	Municipalidades incorporadas	N°
1	Decreto Supremo N°078-2006	56
2	Resolución Ministerial N° 379.2008-ED	88
3	Decreto Supremo N° 022-2010-ED	606
4	Resolución viceministerial N°062-2010-ED	48
5	Resolución Viceministerial N°0024-2011	14
Total		812

Fuente: OCR 2011

En mayo del 2011, la Oficina de Coordinación Regional publica el libro *Municipalización de la Gestión Educativa. Municipalidades con Transferencia*⁸³ que tuvo como objetivo mostrar la información básica sobre el proceso de transferencia conformada por tres etapas:

- a) Certificación (viabilidad técnica funcional), que otorga el MINEDU a las municipalidades que cumplan con los requisitos a través de un informe.
- b) Acreditación, que lo otorga la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁸³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011) *Municipalización de la Gestión Educativa. Municipalidades con Transferencia*. Lima: MINEDU.

- c) Efectivización, que considera la transferencia presupuestal, la suscripción de Actas de Entrega y Recepción.

Tabla 12 Número de municipalidades en la etapa del proceso de transferencia

N°	Etapas del Proceso de Transferencia	N°
1	Municipalidades en Efectivización. Transferencia Presupuestal	35
2	Municipalidades con acreditación	19
3	Municipalidades con Certificación. Viabilidad técnica y funcional.	26
Total		80

Fuente: OCR 2011

Según la OCR las municipalidades en cuatro años han invertido montos superiores a los 18 millones de Nuevos Soles en los ocho factores de mejora de calidad educativa, establecido en el Artículo 13 de la Ley N° 28044 Ley General de Educación.

Tabla 13 Total de inversión de las municipalidades

N°	N° de municipalidades	Monto en S/.
2007	42	29 500 360
2008	35	42 326 192
2009	33	30 463 711
2010	14	16 180 838
Total		118 471 110

Fuente: OCR 2011

De esta forma la OCR concluía sus funciones de impulsar el proceso del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) en los tiempos del APRA (2006 – 2011).

CAPÍTULO 5

Consejo Nacional de Educación:

Construcción de la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada: 2002 – 2011

Esta perspectiva nos impulsó a emprender la más importante tarea, la formulación del Proyecto Educativo Nacional al 2021, como una política de Estado, comprometiendo en el debate y en la reflexión a un amplio espectro de actores sociales, dentro y fuera del sistema educativo y en todas las regiones del país.

Patricia Salas O'Brien

Presidenta del Consejo Nacional de Educación: 2005-2008

Este capítulo tiene como objetivo mostrar a uno de los protagonistas de la construcción de la propuesta de gestión educativa descentralizada, nos referimos al Consejo Nacional de Educación (CNE) cuyo principal hito es el Proyecto Educativo Nacional (PEN). En ese sentido se dará una descripción histórica del CNE y el PEN, luego la construcción de propuestas en el tiempo electoral de las elecciones nacionales y regionales del 2011, para finalizar con la visión del CNE con respecto al Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa.

5.1 Consejo Nacional de Educación (CNE)

El 20 de mayo de 1982 se promulgó la Ley N° 23384 Ley General de Educación en el segundo gobierno del presidente Belaunde Terry. En la sección séptima del Capítulo XX *De la Administración del Sistema Educativo* del Artículo 126 se señala que en el Ministerio de Educación funciona el Consejo Nacional de Educación(CNE) que goza de

autonomía funcional; el objeto de la CNE es estudiar y evaluar sistemáticamente el funcionamiento de la educación y opinar de oficio sobre la política educativa del país, a fin de darle continuidad y contribuir a su perfeccionamiento; pero en la práctica no se instaló y, por ende, no fue puesto en funcionamiento.

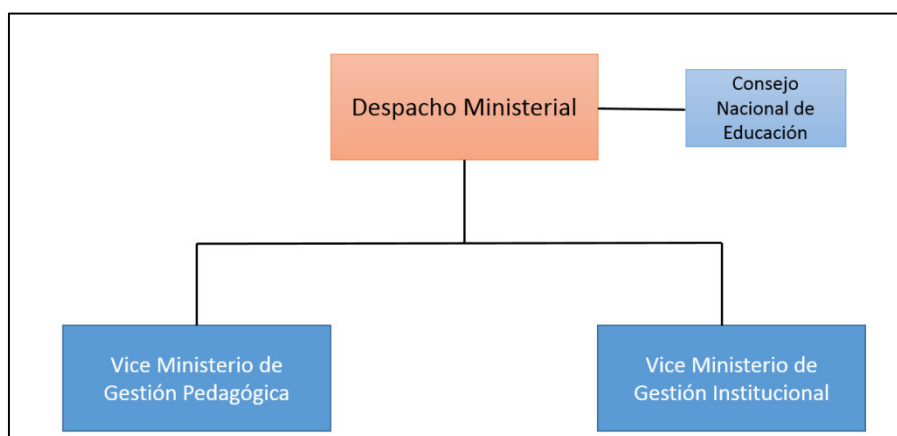
Será el 1 de marzo de 2002 mediante Decreto Supremo 007-2002-ED se creó el Consejo Nacional de Educación (CNE), instalándose el 8 de abril del 2002 en ceremonia realizada en Palacio de Gobierno. Los integrantes del CNE juramentaron ante el Presidente de la República Alejandro Toledo y el ministro de Educación Nicolás Lynch. Esta creación se dio en el marco del Decreto Legislativo N° 560 leyes del Poder Ejecutivo cuyo Capítulo III *De Los Consejos Sectoriales de Concertación*, en el Artículo N° 44° señala que en cada ministerio funciona un Consejo Sectorial de Concertación encargado de concertar políticas, planes y programas de desarrollo sectorial en el marco de las orientaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley General de Educación N° 28044 se ratificó el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación⁸⁴ (CNE) como un órgano especializado consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación⁸⁵. Según esta Ley el CNE está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad. El siguiente gráfico muestra la ubicación del CNE dentro del Ministerio de Educación.

⁸⁴ El Consejo Nacional de Educación del Perú (CNE) tuvo diferentes denominaciones y duración a lo largo de su historia, reincorporándose a la estructura del Ministerio de Educación en 2002 (D.S. N° 006 – 2002 – ED).

⁸⁵ PAGINA WEB CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. Recuperado el 15 de Febrero de 2015 en <http://www.cne.gob.pe/index.php/Misión-y-funciones/mision-y-funciones.html>

Gráfico 13 Organigrama del Ministerio de Educación ubicando al Consejo Nacional de Educación



Fuente: Elaboración propia

5.2 Proyecto Educativo Nacional (PEN)

Desde el año 2002 el Consejo Nacional de Educación (CNE) desarrolló un proceso para la formulación, diseño y concertación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) que es un instrumento para la formulación y ejecución de políticas públicas, así como para la movilización ciudadana. Algo característico de este proceso fueron los diálogos y consultas ciudadanas impulsado por el CNE con los actores sociales, económicos y, sobre todos, los actores políticos de las regiones. El siguiente testimonio grafica este proceso de diálogo con las regiones para la elaboración del PEN.

Se comienza a trabajar el PEN siempre pensando en una relación y consulta a actores de gobiernos regionales, se comienza una tarea a tender puentes con la sociedad civil de los gobiernos regionales quienes fueron los impulsores de la descentralización que además en empezaba a nacer, y empieza a constituirse equipos en las regiones que puedan impulsar la construcción del PEN con una mirada descentralizada y amplia del país.

Entrevista N° 15

El CNE a través de equipos se hicieron talleres en todo el país para la consulta del PEN; a partir de allí se crea una comisión de descentralización que tiene entre sus funciones la formulación de los Proyectos Educativos Regionales (PER) como expresión de la construcción de una propuesta educativa en la región. Luego de cinco años se elaboró el

PEN en el marco de la Ley General de Educación 28044 y en base las políticas acordadas en el Acuerdo de Gobernabilidad del Foro del Acuerdo Nacional, entre otros planes; según el discurso del documento oficial del PEN:

Esta propuesta es resultado de los diálogos y aportes recibidos después de la difusión del documento titulado “Hacia un Proyecto Educativo Nacional” en setiembre del año 2005. Ha sido debatida en las 26 regiones del país, en articulación con los procesos de elaboración de sus Proyectos Educativos Regionales (2006, p. 09)

El Consejo Nacional de Educación en el marco de elaboración del PEN realizó una serie de articulaciones con las 26 regiones del país, es decir, comienza a ver la realidad de las diferentes regiones y, a la vez, escuchar las demandas de la comunidad educativa regional en base a sus respectivos Proyectos Educativos Regionales⁸⁶. La historia de este hito es narrada por Ricardo Cuenca:

Al cabo de un año, el CNE redacta la versión final del Proyecto Educativo Nacional (PEN). En noviembre del 2006, en una emblemática reunión realizada en la Gran Unidad Melitón Carbajal, la entonces presidenta del CNE, Patricia Salas, entrega el PEN al ministro de Educación, José Antonio Chang, y a representantes del poder legislativo, de la academia, de los medios de comunicación y estudiantes (2014:52)

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) fue aprobado por Resolución Suprema N° 001–2007–ED en el gobierno del presidente Alan García. En el PEN se identificó que la descentralización educativa no cumplía sus funciones porque estaba orientada a la desconcentración administrativa heredada del centralismo en donde se priorizaba la formalidad de los procedimientos antes que los resultados. Por este motivo uno de los objetivos estratégicos (N° 4) es lograr una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad, cuyo primer resultado es gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía. Pero el reto es mayor para la implementación del PEN, según Patricia Salas O’Brien quien era Presidenta del Consejo Nacional de Educación:

⁸⁶ Por tal motivo, el tema de la descentralización comienza a ser tomada en cuenta por el CNE y es plasmada como una estrategia dentro del PEN.

También sabemos que la tarea recién empieza. Ni el Proyecto, ni la norma que lo oficializa producen cambios de manera automática. Toca ahora organizar la gestión y hacer realidad los compromisos de los diversos actores y aliados de la educación en el país (2008:08)

La tarea del CNE en los tiempos del APRA tiene algunas limitaciones, por ese motivo, José Rivero⁸⁷ señaló que el Presidente García, quien oficializó el Proyecto Educativo Nacional (PEN), es también quien ha dado mayores muestras de que ese fue un acto fallido de su gobierno a un año de haberlo aprobado. El artículo de Rivero se titula “Proyecto Educativo Nacional o el Olvido de la Política” en donde hace mención de Constantino Carvallo que le reclamó al Presidente por calificar al PEN como “*un documento de 26 páginas genéricas*”. La pregunta es ¿por qué luego de aprobar el PEN, no lo apoya? Por tal motivo, el Consejo Nacional de Educación empezará a construir una propuesta de políticas en el marco de la coyuntura electoral del año de los años 2010 y 2011.

5.3 Propuestas y estrategias en Gestión Educativa Descentralizada (GED)

El tema de la descentralización y educación fue una prioridad en los encuentros nacionales de regiones impulsados por el Consejo Nacional de Educación (CNE) desde el 2004, en que las regiones se comprometieron a priorizar en sus políticas educativas los principales aspectos de la gestión descentralizada.

Es en el contexto del segundo gobierno de Alan García que la propuesta del CNE sobre la descentralización de la gestión educativa comenzó a tomar forma. Es necesario señalar que en dicho contexto que, medio del Decreto Supremo N° 047- 2009-PCM se aprobó el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009 y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización”. En esta norma aparece el significativo Desarrollo de la Gestión Descentralizada en el marco de la construcción de un nuevo enfoque la cual se realizará a través de las Comisiones Intergubernamentales, y aplica como herramientas, los

⁸⁷ RIVERO, José (2010) “Proyecto Educativo Nacional o el Olvido de la Política”, en Bajo la Lupa N° 17. Lima.

Convenios de Gestión y los Convenios de Delegación, y otros que se establezcan por concertación de las partes involucradas. Esta norma fortaleció institucionalmente la construcción de la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada del CNE y, a la vez, desarrolló el proceso de asistencia técnica articulado con cooperación internacional a los gobiernos regionales; surgieron un conjunto de experiencias:

Por nombrar dos, USAID que entra en un proceso en construcción de un modelo pedagógico en escuela, soporte a estas escuelas y el modelo de organización que se requiere. UNICEF si bien está enfocado en temas de educación intercultural bilingüe con niños, ellos tienen presencia en escuelas, su entrada es con los gobiernos regionales, fortalecer espacios regionales, pensar y planificar la región.

Entrevista N° 08

En ese escenario el Consejo Nacional de Educación puso en marcha el SII-PER que es una herramienta de seguimiento a la implementación de los Proyecto Educativos Regionales (PER)⁸⁸ que brinda información periódica sobre su estado de avance. El SII-PER apuntó a generar información periódica, relevante y de calidad para contribuir a la toma de decisiones informada de las autoridades de los Gobiernos Regionales; promover una vigilancia informada y responsable de la gestión educativa por parte de los actores sociales; y propiciar la reflexión en las regiones sobre los avances, dificultades y retos en la implementación de los Proyectos Educativos Regionales (PER). Fue un avance en términos de gestión y vigilancia social, los propios actores que están dentro del SII-PER son de sociedad civil y el Estado.

En el contexto de las elecciones presidenciales del 2011 empezaría la tercera generación de Presidentes Regionales, entonces otras instituciones como la Mesa de Concertación de Lucha Contra La Pobreza (MCLCP) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) comenzaron a elaborar una agenda prioritaria para los Gobierno Regionales. El Consejo Nacional de Educación propuso una agenda educativa a través de su mesa interinstitucional, y se trabajó a partir del 2010 con actores de sociedad civil y el Estado una agenda común de políticas a todas las regiones, y esto fue un intento de

⁸⁸ Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación del PER. Recuperado el 15 de Julio de 2015 en <http://ssii-per.cne.gob.pe/>

apuntar a una continuidad de las políticas para evitar empezar de cero; esto fue un intento de fortaleciendo de los gobiernos regionales y hubo un proceso de incidencia regional.

En concordancia con el Proyecto Educativo Nacional, y la experiencia de concertación con las autoridades regionales, la CNE presentó a la comunidad educativa, líderes políticos y líderes de opinión el documento titulado *Propuestas de políticas de Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos periodo 2011 y 2016*; este documento abordó un conjunto de problemas que afectan al sector educación, articulado en los siguientes temas: infancia, educación rural, evaluación del desempeño y carrera magisterial, gestión educativa, educación superior, educación y producción, lucha contra la corrupción, y presupuesto. En el eje de Gestión Educativa identifica el problema en la gestión educativa en el marco del proceso de descentralización:

El proceso de descentralización iniciado hace siete años no ha logrado definir las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) que permitan enfrentar con éxito las debilidades de funcionamiento de las escuelas. Esta indefinición, además de generar una superposición de funciones en la gestión educativa y dificultar la ejecución de los programas y políticas educativas a nivel nacional, regional y local, se expresa en una normatividad frondosa, con procesos y procedimientos anacrónicos y burocratizados, en sistemas de información para la toma de decisiones desactualizados e imprecisos que impiden conocer las cifras reales de alumnos, docentes, locales escolares y costos por alumno, por citar algunos ejemplos (2010, p. 30).

Frente a este problema, se plantea la reorganizar las estructuras, funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Se visualiza al nivel nacional como ente rector que plantea las líneas directrices de la educación nacional; el nivel regional, responsable de garantizar el servicio educativo en la región y el nivel local, con una función de soporte a la institución educativa, garantizando el entorno o condiciones comunitarias para la educación; asimismo, articula y colabora con la prestación del servicio educativo.

En diciembre de 2010, la Comisión de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación (CNE), publicó el documento *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa* como resultado del debate de la Comisión de Descentralización de la Mesa Interinstitucional del CNE; este documento presentó una agenda de la descentralización educativa para los próximos cinco años (2011 – 2016) que permita resolver los principales problemas que enfrenta la educación en el marco de la descentralización.

Los 10 puntos de agenda para avanzar en la descentralización educativa

1. Generar un consenso político sobre las funciones específicas de cada nivel de gobierno, la forma en que estas se ejercen, a partir de los roles ya establecidos. Estos últimos deben constituirse en ordenadores de cada política o programa estratégico.
2. Reconvertir al MED mediante una reforma institucional que le permita el ejercicio de sus funciones rectoras.
3. Formular estrategias de gestión territorial de la educación impulsadas por cada gobierno regional en coordinación con los gobiernos locales a partir de los roles ya definidos.
4. Implementar procesos de reestructuración que respondan a la estrategia de gestión territorial concertada.
5. Promover espacios de coordinación intergubernamental que viabilicen la gestión de las políticas educativas.
6. Implementar descentralizadamente las políticas educativas, lo que implica gestionar descentralizadamente los programas nacionales.
7. Formular e implementar un plan de desarrollo de capacidades para fortalecer el ejercicio de las funciones de los diversos niveles de gobierno.

8. Detener la implementación del Plan Piloto de Municipalización y reorientarlo en el marco de los nuevos roles propuestos en la matriz.
9. Fortalecer la institucionalidad de los Copare en sus roles de participación, concertación y vigilancia.
10. Definir los criterios de asignación presupuestal para que los incrementos respondan equitativamente a las necesidades de cada región.

En junio del 2011 la Comisión de Descentralización de la Mesa Interinstitucional del Consejo Nacional de Educación publicó el documento *Políticas Educativas 2011 – 2016 Agenda Común Nacional – Regional* como resultado de un diálogo y debate en el marco del VI Encuentro Nacional convocado por el Consejo Nacional de Educación en coorganización con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Ministerio de Educación. Representantes de gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil, presidentes regionales electos y reelectos, representantes de Consejos Participativos Regionales de Educación y sociedad civil suscribieron el “Pacto Educativo para el Quinquenio 2011-2016” que buscó impulsar seis políticas en educación; con respecto a la descentralización en materia educativa, el Pacto señaló en la propuesta N° 05:

Gestión educativa descentralizada que promueva modelos de gestión con enfoque territorial pertinente y mecanismos de articulación intersectorial e intergubernamental, y participación ciudadana para que las instituciones educativas se orienten a lograr los aprendizajes y la formación integral de los estudiantes (2011, p. 06).

La política común de Gestión educativa descentralizada plantea como objetivo “Instituciones educativas orientadas a la formación integral de los estudiantes se constituyen en el centro de la gestión educativa, enmarcadas en modelos de gestión descentralizada, participativa e intersectorial con enfoque territorial y una articulación intergubernamental concertada”. Por ese motivo, la estrategia consiste en iniciar un proceso de concertación intergubernamental que defina con claridad roles, competencias y recursos en educación, que logre efectivizar la transferencia descentralizada de los programas nacionales y los recursos económicos asociados a estos.

5.4 Consejo Nacional de Educación (CNE) y la municipalización de la educación

La posición del Consejo Nacional de Educación (CNE) fue de constante crítica y observaciones al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa; esto se puede visualizar en su Pronunciamiento sobre el DS. N° 022-2010-ED en donde hace una reseña sobre su posición sobre la municipalización de la educación. A continuación se mostrarán los principales incidentes:

En setiembre de 2009, el CNE había expresado con respecto al Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa que: *“la aplicación de un modelo de municipalización distrital uniforme en todo el país es inviable y llevaría a que, en buena parte del territorio nacional, empeore la calidad de la educación y se incrementen las brechas de desigualdad educativa”*.

El 08 de noviembre 2010, el CNE se pronunció sobre el DS N° 022-2010-ED que incorpora a gobiernos locales al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, mediante el cual ingresaban 606 municipalidades distritales al Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, y se facultaba al Viceministro de Gestión Institucional del MED a incorporar a otras más.

Frente a lo expuesto el CNE propuso: derogar el Decreto Supremo N° 022-2010-ED; suspender la incorporación de nuevas municipalidades hasta que se realice una evaluación independiente del denominado Plan Piloto de Municipalización; y a probar cuanto antes la ley que delimite las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en relación a la prestación del servicio educativo.

Como se puede observar, el espíritu de los miembros del Consejo Nacional de Educación fue de una constante crítica al Plan Piloto de Municipalización. Un testimonio de uno de sus integrantes nos muestra su lectura sobre dicho proceso municipalista.

El tema de la municipalización, que podemos tener una lectura de recentralización, que parece paradójico, si bien el poco poder nucleado en los gobiernos regionales que era mucho más fácil que nuclear a nivel de los gobiernos locales, trató de bypassarlo y le quitaba poder a los gobiernos regionales en pro de los gobiernos locales, se ponía a gestionar la educación a gobiernos locales con mayor dificultad de articularse políticamente.

Entrevista N° 08

En diciembre de 2010, la posición del CNE fue más enfática al proponer en su documento *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa* la intención de detener la implementación del Plan Piloto de Municipalización⁸⁹.

⁸⁹ Mayor detalle sobre los actores alrededor del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa lo encuentra en: *Mecanismos de Presión Política en la gestión pública: El caso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú*. Lima: APOS (2012). Recuperado el 20 de Mayo de 2014 en: <http://es.scribd.com/doc/109828610/Los-mecanismos-de-presion-politica-en-la-gestion-publica-El-caso-de-la-Municipalizacion-de-la-Gestion-Educativa-en-el-Peru>

TERCERA PARTE:
CAMBIO ORGANIZACIONAL Y
REINSTITUCIONALIZACIÓN
2011 - 2014

CAPÍTULO 6

Cambio Organizacional:

Cambiamos la Educación, Cambiamos la OCR

Bajo la rectoría del Ministerio de Educación (MINEDU) se han establecido pactos con cada gobierno regional, alineando prioridades de política. Sobre esa base se ha iniciado una ruta por seguir para avanzar en el fortalecimiento de una gestión educativa descentralizada, que busca fortalecer una relación intergubernamental, garantizando una gestión educativa que apunte a lograr aprendizajes en el aula y con miras al proceso de fortalecimiento de la escuela.

Patricia Correa Arangoitia

Jefa de la Oficina de Coordinación Regional: 2011 - 2014

“Cambiamos la Educación, Cambiamos Todos” fue el lema de campaña enunciado por la nueva gestión de la Ministra Patricia Salas O’Brien que buscó una profunda transformación de la educación en el Perú. Para lograr el cambio fue necesario que algunas direcciones y oficinas del Ministerio de Educación también cambiaran como fue el caso de la Oficina de Coordinación Regional (OCR).

Este capítulo tiene como objetivos conocer el cambio organizacional de la OCR y el describir el proceso por el cual la Gestión Descentralizada Educativa (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación.

6.1 Políticas de Educación 2011 - 2016

El gabinete presidido por el premier Salomón Lerner Ghitis, el primero del Presidente Ollanta Humala, se presentó en el Congreso de la República el 25 de agosto del 2011 para tener el voto de confianza. En el discurso del premier enunció que la revolución educativa pasará por implementar el Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021, con gestión descentralizada de la educación; asimismo, se pondrá fin al Plan Piloto de la municipalización de la educación. La primera ministra de Educación del gobierno fue Patricia Salas O'Brien, quien provino del Consejo Nacional de Educación en donde se había elaborado el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada (GED).

El 06 de setiembre del 2011 la ministra de Educación Patricia Salas O'Brien expuso ante el Congreso de la República las *Políticas de Educación 2011 -2016*⁹⁰ señalando que la principal razón de ser de la educación es “Todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales”. Esta razón de ser de la educación viene a ser el espíritu del Proyecto Educativo Nacional (PEN).

Con respecto a la Gestión Descentralizada, la ministra de Educación señaló que la situación actual es que el sistema de gestión no está al servicio de las Instituciones Educativas (IIEE) y hay superposición de funciones en los tres niveles de gobierno para garantizar el derecho a la educación. Lo que busca el MINEDU es que las instituciones educativas estén orientadas a la formación integral de los estudiantes se constituyan en el centro de la gestión educativa descentralizada. Para ello es necesaria de una gestión educativa descentralizada participativa e intersectorial con enfoque territorial y articulación intergubernamental concertada. De esta forma el tema de la descentralización cobra relevancia en la nueva gestión de la ministra Patricia Salas O'Brien.

⁹⁰ Ministerio de Educación (2011) Política de Educación 2011 – 2016. Lima: Ministerio de Educación.

6.1.1 Prioridades de Políticas Nacional 2012 - 2016

El 26 de septiembre del 2012 mediante Resolución Ministerial N° 0369-2012-ED la ministra Patricia Salas O'Brien aprobó las prioridades de Política Educativa Nacional 2012 – 2016 que a continuación se presentan:

Tabla 14 Prioridades de Política Nacional 2012-2016

Prioridades de Política Nacional 2012 – 2016	
1	Aprendizajes de calidad para todos con énfasis en comprensión lectora, matemática, ciencias y ciudadanía.
2	Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad para los niños y niñas menores de 6 años
3	Mejora significativa de logros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes en zonas rurales
4	Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad: estudiantes que tienen como lengua materna el quechua, el aimara, o alguna lengua amazónica, aprenden en su propia lengua y en castellano
5	Formación y desempeño docente en el marco de una carrera pública renovada
6	Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados
7	Reducción de brechas en el acceso a la educación superior para jóvenes de menores ingresos
8	Desarrollo de competencias laborales, profesionales y de creación de conocimiento en articulación con la demanda productiva y las necesidades de desarrollo del país
9	Promoción de la actividad física regular, la recreación y el deporte a nivel escolar, juvenil y adulto.
10	Promoción del deporte competitivo

Fuente: Resolución Ministerial N° 0369-2012-ED

El 19 de diciembre del 2012 mediante Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED se aprobó el *Plan Estratégico Multisectorial Multianual (PESEM) 2012 – 2016* que es una herramienta de gestión que orienta los objetivos del conjunto de los actores que conforman el sector educación. Las diez prioridades de la Política Nacional se articularon con el PESEM 2012 – 2016.

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) articuló sus funciones específicas en la Prioridad de Política N° 6 “Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados”.

Tabla 15 Metas proyectadas al 2016 en base a la prioridad de política

Política Priorizada N° 6	Objetivo Estratégico	Meta al 2016
Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados	Fortalecer la institucionalidad de la escuela a través de una gestión educativa descentralizada, participativa, eficaz, eficiente y transparente y orientada a resultados	Al 2016, el 100% de los gobiernos regionales tiene una propuesta de modelo de gestión educativa regional que responde a los lineamientos nacionales de la gestión descentralizada y que ha sido construida en alianza con sus gobiernos locales.

Fuente: Plan Estratégico Multisectorial Multianual (PESEM) 2012 – 2016

Es necesario señalar que el tema de la descentralización ocupó un papel central en el PESEM 2012 -2016 porque se le incluyó como un enfoque. A continuación se muestra la conceptualización del enfoque de descentralización:

La mejora del sistema educativo demanda una gestión descentralizada, que favorezca ofertas educativas relevantes y pertinentes para la realidad específica de territorios heterogéneos. Esto implica un balance de poder y de responsabilidades sobre el sistema educativo entre los tres niveles de gobierno y la mejor contribución de cada uno de ellos a su gestión. Supone, también, mecanismos de articulación que permita una gestión intergubernamental de la educación, así como instancias de diálogo y participación de la sociedad (2012, p. 10).

6.1.2 Componente de soporte institucional

El MINEDU ha definido seis componentes de soporte institucional de la gestión educativa descentralizada y que constituyen soporte de los procesos pedagógicos, como parte de la estrategia de modernización de la gestión.

Tabla 16 Componentes de soporte institucional de la Gestión Descentralizada de la Educación

Componente	Descripción
Relación intergubernamental	Gestionar políticas educativas de manera coordinada y complementaria entre los tres niveles de gobierno, a través de distintos mecanismos y espacios de articulación intergubernamental, que incluyen la colaboración regional-local.
Desarrollo organizacional y mejora continua	Consolidar la organización y el funcionamiento de los sistemas de gestión orientada a resultados.
Sistema de gestión educativa	Consolidar los sistemas de planeamiento, presupuesto, información integrada, monitoreo y evaluación, y orientarlos a apoyar el logro de resultados en el aprendizaje y la calidad de los servicios educativos.
Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	Fortalecer las capacidades de los recursos humanos (autoridades, equipos técnicos y funcionarios) en los tres niveles de gobierno para el buen gobierno y la gestión orientada a resultados.
Ética pública y transparencia	Consolidar una gestión ética y transparente con mecanismos internos para prevenir la corrupción en los tres niveles de gobierno.
Comunicación social y participación ciudadana	Fortalecer y consolidar espacios de coordinación, participación y vigilancia ciudadana en los tres niveles de gobierno, que apoyen la mejora en los resultados de aprendizaje.

Fuente: Cuaderno de Trabajo para la gestión educativa descentralizada. OCR-MINEDU. 2013.

Las relaciones intergubernamentales son importantes en el diseño y gestión de las políticas educativas por las siguientes razones⁹¹:

- La existencia de autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales y locales en los asuntos de su competencia, en el marco del Estado Unitario.
- Las competencias compartidas en los tres niveles de gobierno en educación
- El ejercicio de los roles diferenciados entre el Ministerio de Educación (Minedu), los gobiernos regionales y locales en las políticas y la gestión educativa.

El componente de relaciones intergubernamentales está bajo la responsabilidad de la Oficina de Coordinación regional (OCR) que necesitó hacer un cambio organizativo para poder asumir dicha responsabilidad y las políticas priorizadas en materia educativa.

6.2 Cambio organizacional

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) frente a las nuevas reglas de juego del MINEDU reflejada en las Políticas Educativas 2011 – 2016, las 10 Prioridades de Políticas, el PESEM 2012 – 2016 y los componentes de soporte institucional de la gestión descentralizada de la educación, tuvo que hacer un cambio organizacional⁹².

6.2.1 La transición organizacional: 2011

El 05 de agosto del 2011 mediante Resolución Ministerial N° 0419-2011-ED se aceptó la renuncia de Luciano Chang Tarazona como Jefe de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional y, a la vez, se designó a Patricia Correa Arangoitia en el cargo de Jefa de la Oficina de Coordinación Regional (OCR).

⁹¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Componentes de soporte institucional*. Lima: MINEDU.

⁹² Cambio organizacional es un proceso de planeación diseñado racionalmente sobre aquellas actividades y procedimientos que se llevan a cabo de forma intencional y susceptible de ser dirigido y controlado

Patricia Correa provenía de la experiencia de construcción de la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada (GED); y fue parte del equipo técnico de la Comisión de Gestión y Descentralización del Consejo Nacional de Educación⁹³ que elaboró las *Políticas Educativas 2011 – 2016 Agenda Común Nacional – Regional*. Cuando Patricia Correa aceptó el cargo de Jefa de la OCR el objetivo fue implementar la propuesta de Gestión Educativa Descentralizada (GED).

La Oficina de Coordinación Regional en los tiempos del APRA (2006 – 2011) concentró la mayor parte de su trabajo en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), teniendo poco peso la descentralización del sistema educativo en los tres niveles de gobierno. Si bien la OCR coordinó con los gobiernos locales, no fue con la misma intensidad con los gobiernos regionales.

En dicho periodo las dos unidades de la OCR según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del 2006 no estuvieron activadas. Teniendo en cuenta que dicho ROF se aprobó en el marco del proceso de descentralización y la Ley General de Educación que estableció las instancias de gestión descentralizadas en el sistema educativo. La desactivación de las unidades fue necesaria para implementar la municipalización de la gestión educativa.

Desafíos de la Gestión Educativa Descentralizada

- Desarrollar el rol rector del MINEDU en la gestión descentralizada de la educación.
- Reforzar el rol estratégico de los gobiernos regionales en la gestión del servicio educativo.
- Precisar las responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno.
- Promover y consolidar mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación entre los tres niveles de gobierno, y poner especial atención al ámbito regional-local.

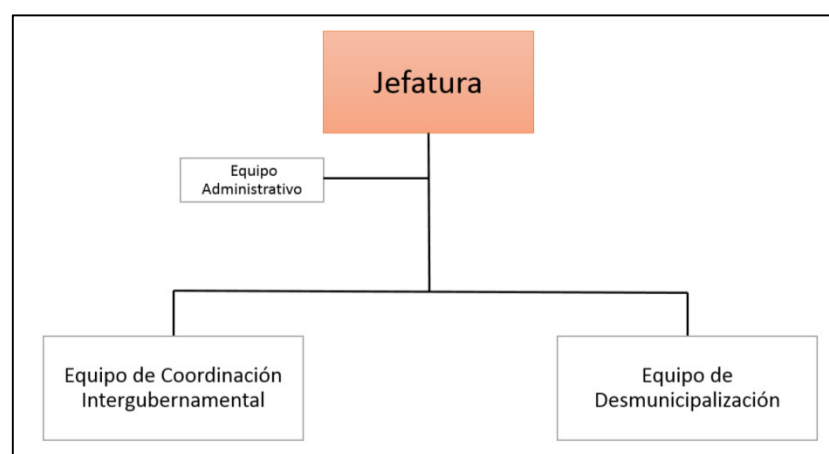
⁹³ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) Sistema Nacional de Seguimiento e Información de los Proyectos Educativos Regionales y la Descentralización Educativa. Lima: Consejo Nacional de Educación.

- Asignar adecuadamente los recursos del sector educación en los diferentes niveles de gobierno, en función de las prioridades de política educativa.
- Fortalecer y desarrollar capacidades de gestión orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos, de acuerdo a los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno y en sintonía con la realidad territorial de cada región.
- Diversificar oportunidades de capacitación, no solo de los niveles directivos sino también de los servidores con menores calificaciones y responsabilidades, para construir masas críticas que produzcan cambios y mejoras institucionales.

Fuente: OCR 2013

En la nueva gestión de la Oficina Coordinación Regional (OCR) la primera prioridad fue establecer la relación con los Gobiernos Regionales y terminar con la municipalización educativa. Entonces se decide conformar un equipo que tiene como objetivo activar la relación de coordinación regional. Simultáneamente se conforma un equipo que construirá la ruta para poner fin al Plan Piloto de la Municipalización de la Educación. Este fue el cambio organizativo de la OCR en el inicial periodo de transición.

Gráfico 14 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional. Transición organizacional 2011



Fuente: Elaboración propia

Luego del inicial periodo la transición se consolida con la conformación de nuevos equipos que en el proceso de implementación de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) comenzaban a adaptarse al proceso de gestión de la OCR en el marco de la

Política Prioritaria N° 6 Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados.

Se creó el equipo Participación que tuvo como objetivo fortalecer la participación de la sociedad civil en los Consejos Participativos Regionales (COPARE) y los Consejos Participativos Locales (COPARE) como instancias de participación, concertación y vigilancia de las políticas regionales y locales en materia educativa.

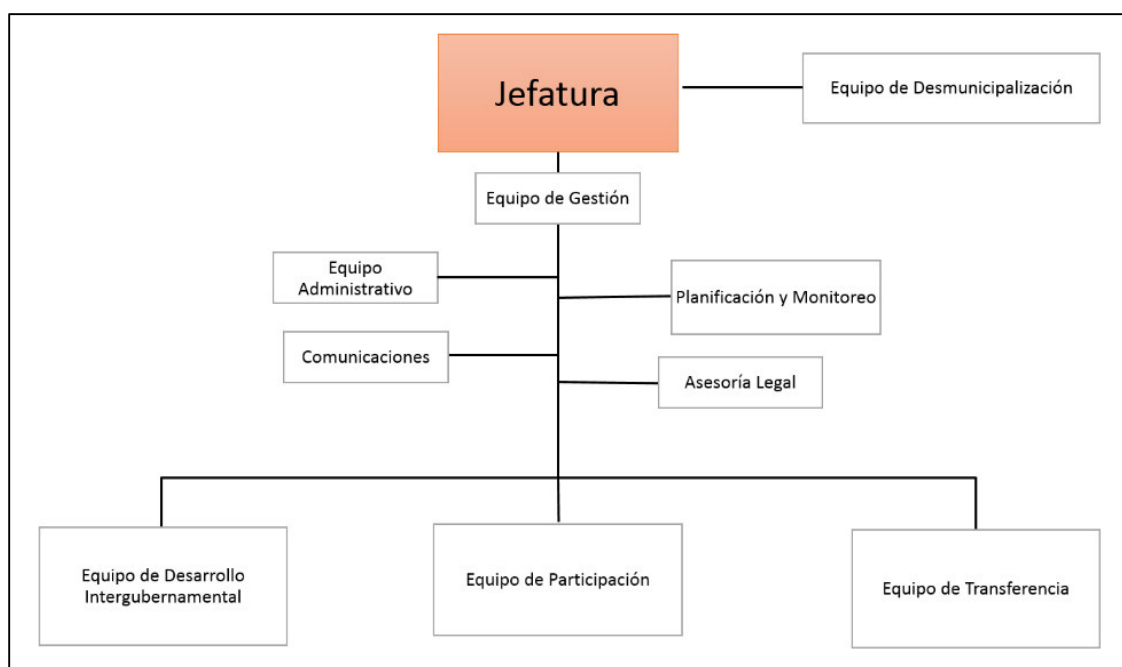
Simultáneamente se tenía en agenda la definición de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno en el marco de la descentralización educativa; entonces se crea el equipo de transferencia que tuvo a su cargo la matriz de competencias y funciones, y, sobre todo, la transferencia a Lima Metropolitana.

Al surgir nuevas necesidades de la Oficina de Coordinación Regional surgieron los áreas de Comunicación, Asesoría Jurídica y Monitoreo y Planificación.

A finales del año 2011 la OCR realizó un taller de planificación interno que facilitó, a través de una serie de dinámicas y trabajos grupales entre los trabajadores, la construcción colectiva del objetivo general y líneas de acción de la OCR al 2016. El objetivo general de la OCR fue la generación de condiciones políticas y brindar soporte técnico a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a partir de los roles consensuados para hacer efectivo los procesos de gestión educativa descentralizada. Las líneas de acción que orientaron el trabajo de la oficina fueron las siguientes:

- a) Lineamientos de política descentralizada
- b) Coordinación y articulación intrasectorial e intergubernamental
- c) Transferencia de funciones y programas
- d) Lineamientos para una gestión participativa
- e) Sistema de monitoreo de la gestión descentralizada.

La estructura organizacional de transición de la OCR se fortalece en miras a la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU. A continuación se visualiza el organigrama de la OCR a finales del 2011.



Fuente: Elaboración propia

6.2.2 Reglamento de Organización y Funciones 2012

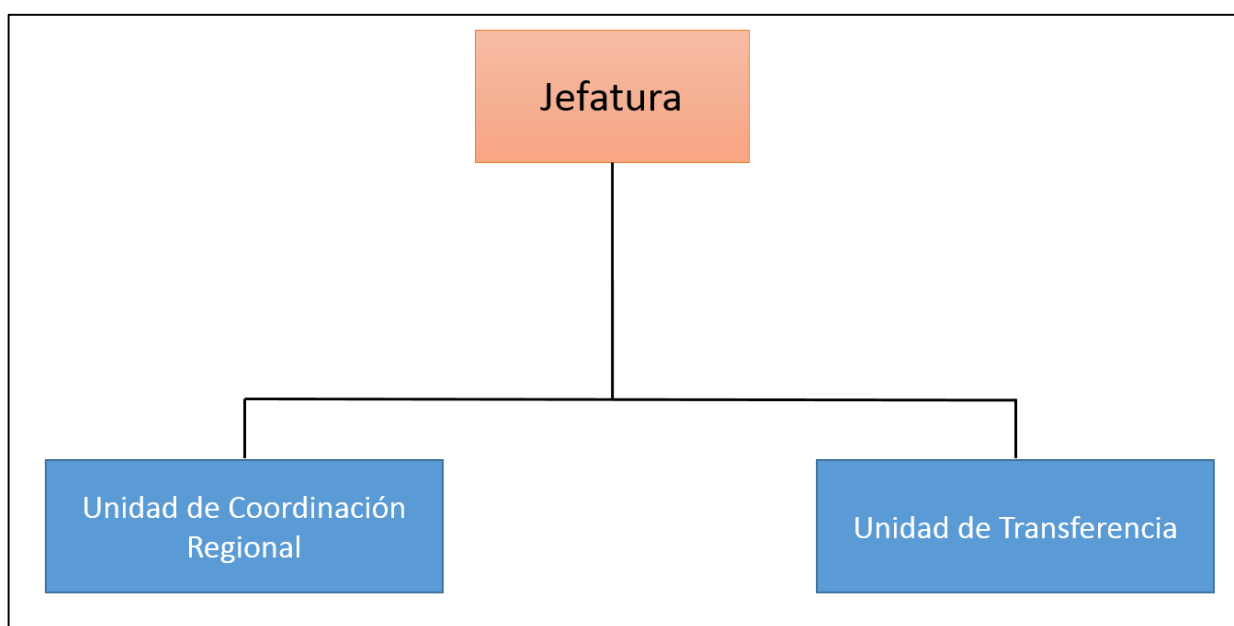
El 31 de marzo del 2012 mediante Decreto Supremo N°006-2012-ED se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. El carácter descentralista quedó explícito en el Artículo 2 en donde el Ministerio de Educación es el órgano ente rector de las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de la coordinación y articulación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales, propiciando mecanismos de diálogo y participación.

En el Artículo 66 se define a la Oficina de Coordinación Regional como la responsable de coordinar las acciones de descentralización en materia educativa con los niveles de gobierno regional y local. Depende del Viceministerio de Gestión Institucional. La OCR tiene dos unidades, de las cuales se mantiene y activa la Unidad de Coordinación Regional (UCR) y se conformó la Unidad de Transferencia que reemplazó a la Unidad de Gestión de la Participación Educativa.

El Artículo 67 se menciona las funciones de la Unidad de Coordinación Regional (UCR), siendo las siguientes: a) monitorear la gestión de las instancias de gestión educativa descentralizada de los gobiernos regionales y locales, la adecuada y aplicación de la política y objetivos educativos, así como de los programas y proyectos promovidos por el Ministerio de Educación a favor de las Instituciones Educativas; b) Elaborar directivas y diseñar instrumentos e indicadores de gestión en coordinación con las direcciones generales y oficinas del Ministerio de Educación, para la supervisión de la gestión de las instancias de gestión educativa descentralizadas de los Gobiernos Regionales; c) Organizar, convocar y desarrollar reuniones de coordinación y asesoramiento en gestión con los directivos y personal de las instancias de gestión educativa descentralizadas con los Gobiernos Regionales y Locales, en coordinación con las direcciones generales y oficinas del Ministerio de Educación.

En el Artículo 68 se señala las funciones de la Unidad de Transferencia (UT), siendo las siguientes: a) Establecer coordinaciones y procedimientos con las dependencias del Sector para la ejecución de las acciones de descentralización, y la formulación de propuestas de planes anuales y de mediano plazo de transferencia de funciones a ser presentados a la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros; b) Ejecutar y evaluar las actividades establecidas en el Plan Anual y de Mediano Plazo de Transferencia de Competencias y Funciones del Sector, en coordinación con las Direcciones Generales y Oficinas del MINEDU y órganos públicos del Sector Educación; c) Elaborar conjuntamente con las Direcciones Generales y Oficinas del Ministerio de Educación, Organismos Públicos y la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejos de Ministros, en el diseño de indicadores de acreditación de la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales; entre otras funciones.

Gráfico 16 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional ROF 2012



Fuente: MINEDU ROF 2012 / elaboración propia

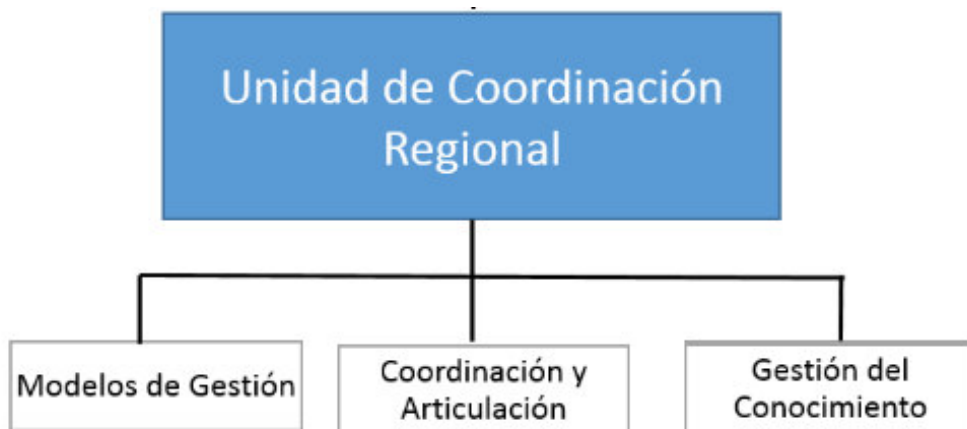
El nuevo ROF hace que las funciones de Participación pasaran a la nueva Oficina de Comunicación Social y Participación Ciudadana (OGECOP), haciendo desactivar al Equipo de Participación de la Oficina de Coordinación Regional (OCR).

6.2.3 Fortalecimiento Organizacional 2012 – 2013

Como parte del fortalecimiento organizacional se conformaron equipos en cada una de las unidades de la OCR y un equipo del PIP GED Rural. A continuación se describirá las funciones de cada equipo de trabajo.

6.2.3.1 Equipos de trabajo de la Unidad de Coordinación Regional (UCR)

La Unidad de Coordinación Regional estuvo compuesto por tres equipos: Equipo de Coordinación y Articulación, Equipos de Modelo de Gestión y Equipo de Gestión del Conocimiento. A continuación mencionaré las principales características de cada uno de los equipos.



Fuente: Elaboración propia

El Equipo de Coordinación y Articulación

Este fue el equipo encargado en construir y mantener las relaciones intergubernamentales con los Gobiernos Regionales en el marco de la Gestión Educativa Descentralizada. En el inicio del proceso de implementación de la estrategia de relaciones intergubernamentales cada miembro del equipo de Coordinadores Regionales tenía asignado entre tres o cuatro regiones; de esta forma establecer la articulación por medio de los mecanismos de relación intergubernamental. Un mecanismo de articulación es la CGIE (Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación) que es definido por Los Lineamientos de Relación Intergubernamental⁹⁴:

Un espacio bilateral entre el Minedu y cada gobierno regional de carácter político-técnico que busca concertar una agenda educativa regional para la implementación de las políticas priorizadas en la Comisión Intergubernamental y desarrolladas en el Directorio, así como en el PESEM y en los Pactos de Compromisos, estableciendo acuerdos específicos que permitan alcanzar las metas educativas concertadas. Es un espacio donde se articulan y ordenan la intervención del Minedu y el gobierno regional en el departamento, buscando mejorar la gestión educativa descentralizada (2014, p. 27)

⁹⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.

La CGIE es un espacio en donde se articula y coordina la intervención de las direcciones y oficinas en la región. Entre los años 2012 y 2013 la estructura de articulación Intergubernamental estaba conformada por Coordinadores Regionales y los Representantes del MINEDU. La estrategia de la Oficina de Coordinación Regional fue que los diferentes jefes de direcciones y oficinas del MINEDU asumieran la representatividad del ministerio con un Gobierno Regional en particular.

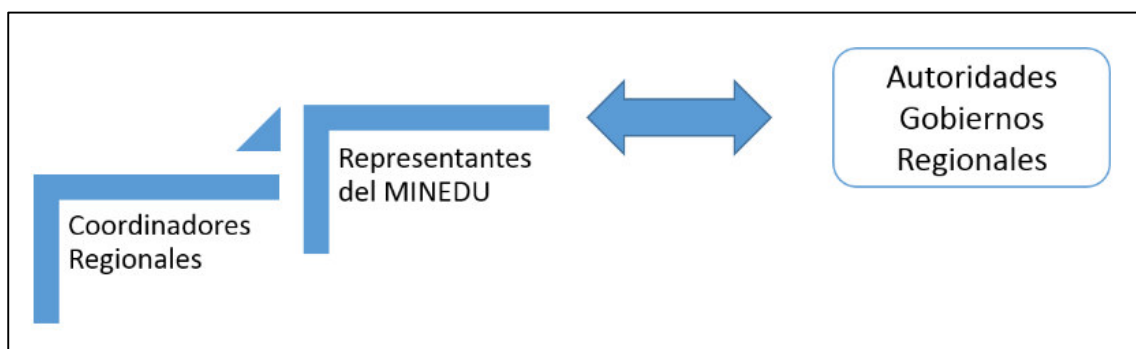
En el marco de esta estructura la Oficina de Coordinación Regional tuvo la función de una bisagra en dos sentidos: a) externamente entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales; y b) internamente una relación con las distintas oficinas y direcciones del MINEDU quienes se acercaron a la mirada territorial desde la gestión educativa descentralizada.

La estrategia fue nombrar a representantes que eran directores, detrás de eso la apuesta era que los directores se enfrentaran una situación y conocieran un territorio concreto para poder tomar decisiones como directores, porque el riesgo de tener directores sin conocer el territorio [es que] toman decisiones sin conocer que pasa, mirar la realidad creyendo que todo es igual, pero las regiones todas son distintas.

Entrevista N° 15

El siguiente trabajo muestra la forma inicial de relación intergubernamental en donde los/as jefes de Direcciones y Oficinas asumían la responsabilidad de representar al MINEDU en calidad de mediadores con las autoridades de los Gobiernos Regionales.

Gráfico 18 Relación intergubernamental 2012



Fuente: Elaboración propia

Los roles de la CGIE según los Lineamientos de Relación Intergubernamental⁹⁵ son los siguientes:

- Funcionar como el principal espacio político-técnico de coordinación, colaboración y cooperación intergubernamental entre el MINEDU y los gobiernos regionales para mejorar la gestión educativa descentralizada.
- Articular los objetivos, metas y recursos nacionales, regionales y locales para la educación.
- Ordenar la manera en la que las distintas direcciones y oficinas del MINEDU se relacionan con los gobiernos regionales, transitando de una lógica “compartamental” a una de gestión territorial y por procesos, con un enfoque de resultados.
- Planificar las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Pactos firmados con las regiones, estableciendo acuerdos, definiendo responsabilidades y determinando los plazos a cumplir.
- Prevenir eventuales conflictos y diferencias en la gestión educativa, haciendo ejercicio del diálogo, la negociación y la transparencia, modos de relación intergubernamental.
- Promover la relación intergubernamental entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Tabla 17 Integrantes de la Comisión de Gestión intergubernamental de Educación 2012

Ministerio de Educación	Gobiernos Regionales
<ul style="list-style-type: none"> • Director o jefe nacional (representante del Ministerio). • Representante de la Oficina de Coordinación Regional (coordinador regional). • Representantes del Viceministerio de Gestión Pedagógica (2 delegados). • Representante del Viceministerio 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Desarrollo Social. • Director Regional de Educación. • Gerente de Planificación y Presupuesto del Gobierno Regional. • Director de Gestión Pedagógica de

⁹⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.

de Gestión Institucional (2 delegados). <ul style="list-style-type: none"> • Representante de la Secretaría de Planificación Estratégica (1 delegado). • Representante de Secretaría General (1 delegado). 	la Dirección Regional de Educación. <ul style="list-style-type: none"> • Director de Gestión Institucional de la Dirección Regional de Educación.
---	--

Fuente: Plan de Transferencia 2013 Sectorial de Educación (OCR)

En la Memoria Institucional del MINEDU⁹⁶ señala que entre los años 2012 y 2013 la relación intergubernamental permitió la implementación de acciones coordinadas entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales en temas claves:

- El Buen Inicio del Año Escolar (contratación docente oportuna e inicio de clases desde el primer día).
- La definición y orientación de estrategias específicas de cada gobierno regional para la mejora de los aprendizajes (a partir de los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2012)
- El avance de la programación presupuestal, entre otros temas que buscan afirmar la gestión educativa descentralizada.

Un segundo mecanismo de Relación Intergubernamental que asumió el equipo de Coordinación y Articulación fue el Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores Regionales de Educación (Directorio). Según los Lineamientos de Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales y Locales, el Directorio es:

La Reunión Nacional de Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación con la Alta Dirección del Minedu es un espacio multilateral entre Minedu y los gobiernos regionales cuyo fin es ser un espacio de diálogo e interlocución para: i) implementar los acuerdos concertados en la Comisión Intergubernamental; ii) informar y recoger propuestas sobre políticas, lineamientos de política, objetivos nacionales, metas y programas de impacto nacional; iii) recoger, de manera agregada y directa, las

⁹⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) Memoria Institucional 2012 – 2013. Lima: MINEDU

propuestas, demandas y problemática desde los gobiernos regionales, para consensuar fórmulas de respuesta y solución. (2014, p. 24-25)

Los roles del Directorio según los Lineamientos de Relación Intergubernamental⁹⁷ son los siguientes:

- Diseñar mecanismos y acciones para la implementación de las orientaciones estratégicas concertadas en la Comisión Intergubernamental.
- Compartir lineamientos de política educativa nacional con los gobiernos regionales, evaluar su implementación y avances para fortalecer una gestión educativa descentralizada
- Informar sobre las políticas del MINEDU y su priorización, así como el cumplimiento de las metas y objetivos nacionales propuestos.
- Recoger opinión sobre lineamientos de política educativa nacional, su implementación y avances; así como propuestas para fortalecer una gestión educativa descentralizada.
- Fortalecer la relación con los gerentes de Desarrollo Social y los directores regionales de Educación (o gerentes regionales de Educación) para optimizar la toma de decisiones.
- Transmitir sus conclusiones y acuerdos a la Comisión Intergubernamental, así como discutir aspectos comunes recogidos a través las Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE).

Tabla 18 Integrantes del Directorio con gerentes y directores regionales de educación

MINEDU	GOBIERNOS REGIONALES
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro (Presidencia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes de Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> • Viceministros 	<ul style="list-style-type: none"> • Directores o gerentes regionales de Educación
<ul style="list-style-type: none"> • Jefatura de la Oficina de Coordinación Regional (Secretaría Técnica). 	

Fuente: Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (2014)

⁹⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.

Equipo de Modelos de Gestión

Luego del proceso de desactivación del Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE), el Equipo de Desmunicipalización comenzó a tener otro giro de trabajo. Se constituyó como un nuevo equipo que tuvo como responsabilidad la construcción del Modelo de Gestión Territorial Descentralizada; por ese motivo, surge el Equipo de Modelo de Gestión que involucraba la matriz de gestión descentralizada, el PIP GED Rural, se tenía que saber cuáles eran las primeras regiones para aplicar la estrategia.

El modelo de gestión considera que se trabaja entre tres niveles de gobierno y que se debe atender diferentes territorios en las regiones. Yo no puedo tener una misma forma de gestionar el Callao que gestionar Yurimaguas. Si bien el servicio que se presta es el mismo, pero las condiciones son diferentes, entonces el modelo debe adaptarse a las diferentes condiciones que te ofrece el territorio.

Entrevista N° 16

En la Memoria Institucional del MINEDU⁹⁸ señala que entre los años 2012 y 2013 los modelos de gestión educativa territorial avanzan en su implementación. El diseño del modelo de gestión territorial incluye las siguientes líneas de acción: a) Relación intergubernamental; b) Diseño organizacional; c) Planeamiento y monitoreo; d) Desarrollo de capacidades; e) Ética y transparencia; f) Participación ciudadana. Todos son componentes elementales para completar el proceso de gestión educativa descentralizada, con roles definidos y responsabilidades compartidas.

También se menciona en la Memoria Institucional 2012 – 2013 la validación de modelos de gestión educativa en tres (3) gobiernos regionales. Se inició la implementación del Proyecto Mejoramiento de la Gestión Educativa (Prodev) en 3 Gobiernos Regionales: Piura, San Martín y Huancavelica con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un monto de US\$ 550 mil dólares americanos.

⁹⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) Memoria Institucional 2012 - 2013

La estrategia de acompañamiento de consultores del Ministerio de Educación en las DRE y UGEL en los componentes del modelo de gestión.

Acción 1: Definición de un marco común sobre gestión educativa descentralizada a través de taller nacional “Gestión Descentralizada de la Educación”.

Acción 2: Establecimiento de la estrategia particular para cada región a través de jornadas con los equipos de las regiones focalizadas (Huancavelica, Piura San Martín, Puno y Ucayali) donde se implementará el modelo de gestión descentralizada.

Acción 3: Coordinación con Dirección del Viceministerio de Gestión Pedagógica para incluir a equipo técnico de asistencia técnica DIGEBR, DIGEIBIR, DIGESUPT en la lógica de la estrategia.

Acción 4: Encuentro Regional del Inicio de la Estrategia Focalizada.

Acción 5: Conferencia de prensa de presentación de la Estrategia Región-UGEL

Fuente: Plan de Transferencia 2013 Sectorial de Educación (OCR)

Equipo de Gestión del Conocimiento.

En el transcurso del año 2012 surgió un periodo de conflictos con el magisterio con dos actores protagónicos: CEN SUTEP (Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores en Educación del Perú) y el CONARE (Comité Nacional de Reordenamiento y Reconstitución)⁹⁹. La deuda social fue el tema de agenda política que ambos actores comenzaron a utilizar para tener una legitimidad gremial frente al Ministerio de Educación. Una forma de obtener legitimidad fue a través de acciones de huelgas en las regiones y Lima Metropolitana.

El equipo de “Coordinación y Articulación” que había iniciado y desarrollado un proceso de relación intergubernamental también comenzó a ver el tema de las huelgas en las regiones. Como se necesitaba contar con mayor información más precisa y concreta se formó un pequeño equipo para hacer el seguimiento a las huelgas y los temas de coyuntura producto del conflicto magisterial. Este equipo luego se denominó

⁹⁹ EL CONARE está conformado principalmente por los militantes de Sendero Luminoso que acatan el Acuerdo de Paz y solicitan la libertad de Abimael Guzmán dentro de marco Jurídico del Acuerdo de Ginebra. Este CONARE está integrado por docentes que no necesariamente pertenecen a Sendero Luminoso, ellos tienen una postura ideológica de izquierda: izquierda independiente.

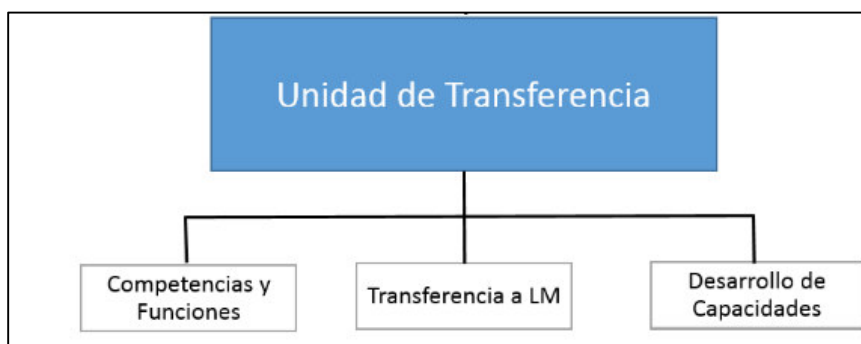
Gestión del Conocimiento con el objetivo de proporcionar información sistematizada propositiva sobre las condiciones políticas y sociales existentes en la gestión educativa descentralizada. Se reportaba el proceso político que incide en la gestión educativa descentralizada.

De esta manera, el equipo de “Coordinación y Articulación” continuaba concentrándose en el trabajo de las relaciones intergubernamentales, mientras que el equipo de Gestión del Conocimiento se dedicaba a organizar la provisión y recopilación de información de las regiones sobre el aspecto político.

6.2.3.2 Equipos de Trabajo de la Unidad de Transferencia (UT).

La Unidad de Transferencia estuvo compuesto por tres equipos: Equipo de Transferencia a Lima Metropolitana, Equipo de Competencias y Funciones y Equipo de Fortalecimiento de Capacidades. A continuación mencionaré las principales características de cada uno de los equipos.

Gráfico 19 Unidad de Transferencia. Equipos de trabajo



Fuente: Elaboración propia

Equipo de Transferencia a Lima Metropolitana

Es el equipo encargado en desarrollar un conjunto de acciones para la transferencia de funciones a la Municipalidad de Lima Metropolitana. Las acciones realizadas por este equipo en el año 2012 se pueden visualizar en el Plan de Transferencia 2013 del Sector Educación en donde se hace una pequeña sistematización de la labor desarrollada el año anterior.

La primera acción fue la conformación de la Comisión Sectorial de Transferencia de Funciones del Ministerio de Educación a la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁰⁰. Luego se elaboró y aprobó el Plan de Acción para la Transferencia Sectorial del Ministerio de Educación a la Municipalidad Metropolitana de Lima¹⁰¹. De acuerdo con el citado Plan, las etapas a seguir para la transferencia están comprendidas en el siguiente gráfico.

Gráfico 20 Etapas del proceso de transferencia



Fuente: Elaboración propia

La organización del equipo de transferencia se realizó a través de responsables en la conformación de subcomisiones de trabajo:

Tabla 19 Subcomisiones de Trabajo para el proceso de transferencia

Procesos administrativos	Procesos pedagógicos	Otras subcomisiones
<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto - Personal - Infraestructura - Bienes muebles - Acervo documentario - Estados contables de activos, pasivos y patrimonio - Procesos legales 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de desarrollo curricular - Docentes competentes - Reforma de las instituciones educativas - Convenios 	<ul style="list-style-type: none"> - Informática - Deportes - Ciencia y tecnología

Fuente: Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (2014)

¹⁰⁰ Resolución Ministerial N° 0520-2011-ED, modificada por la Resolución Ministerial N° 0012-2012-ED.

¹⁰¹ Aprobado por la Comisión Bipartita entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Municipalidad Metropolitana de Lima, y publicado en el Diario Oficial El Peruano, según lo establece la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 054-2012- PCM/SD.

El equipo de transferencia fue el responsable en la elaboración de documentos relacionados con el proceso de transferencia:

- a) Evaluación de los recursos humanos, financieros y materiales a ser transferidos a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- b) Compendio de documentos técnico-normativos producidos por la Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial de Transferencia del Ministerio de Educación.
- c) Funciones y presupuesto a ser transferidos a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Luego de los responsables de las comisiones pasaron a ser los responsables territoriales de la DRE y UGEL de Lima Metropolitana. Un coordinador pasó a organizar a los responsables territoriales en los temas técnicos y políticos. De esta forma el MINEDU, a través de la OCR, estaba en condiciones para la modernización de la DRE y las UGEL.

Tabla 20 Unidades de Gestión Local de Lima Metropolitana

UGEL	Jurisdicción
UGEL 01 San Juan de Miraflores	San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, Lurín, Pachacamac, San Bartolo, Punta Negra, Punta Hermosa, Pucusana, Santa María, Chilca.
UGEL 02 Rímac	Los Olivos, Independencia, Rímac, San Martín de Porras
UGEL 03 Lima	Todo Cercado, Lince, Breña, Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena, Jesús María, La Victoria, San Isidro
UGEL 04 Comas	Comas, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa, Ancón
UGEL 05 San Juan de Lurigancho	San Juan de Lurigancho y El Agustino
UGEL 06 Ate Vitarte	Santa Anita, Lurigancho – Chosica, Vitarte, La Molina, Cieneguilla, Chaclacayo
UGEL 07 San Borja	San Borja, San Luis, Surco, Surquillo, Miraflores, Barranco, Chorrillos

Fuente: MINEDU

Equipo de Competencias y Funciones

La ausencia de claridad en las competencias y funciones del sector educación hizo que surgiera el Equipo para cubrir los vacíos y ambigüedades en la definición de responsabilidades de los tres niveles de gobierno (Nacional, Regional y Local) para la gestión del servicio educativo. El Equipo de Competencias y Funciones fue el responsable en construir junto con los Gobiernos Regionales y Locales la Matriz de Gestión Descentralizada para el sector educación.

Había mucha duplicidad de funciones, las normas no estaban claras. Si Ley Orgánica de Gobiernos Municipales les da 21 funciones a los Gobiernos Locales, si tú lo contrasta con las 21 funciones del Gobierno Regional de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dice casi lo mismo. En cambio la matriz de gestión descentralizada te ayuda a identificar las duplicidades de los tres niveles de gobierno para poder definir hasta donde puede actuar cada nivel de gobierno respecto a cada función.

Entrevista N° 20

Según el Cuaderno de Gestión Descentralizada de la Educación¹⁰² la Matriz de Gestión Descentralizada permite calcular que cada instancia de gobierno necesita para prestar el servicio educativo con condiciones adecuadas; emprender mejoras y adecuaciones institucionales, normativas y presupuestales en cada nivel de gobierno; definir perfiles de competencias que requieren los recursos humanos de cada instancia de gobierno.

Si bien la Matriz es una herramienta que te permite saber las funciones de cada nivel de gobierno en el ciclo de producción de bienes y servicios en materia educativa, es necesario contar con mecanismos que ayuden a implementar y fortalecer la Gestión Educativa Descentralizada. En esa ruta el Equipo de Funciones y Competencias asumió la responsabilidad de activar la Comisión Intergubernamental de Educación (CI) que es un mecanismo de relación intergubernamental que tiene como antecedente normativo el

¹⁰² MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Gestión Descentralizada de la Educación*. Lima: Ministerio de Educación.

Decreto Supremo N° 007-2009-PCM. Según los Lineamientos de Relación Intergubernamental, la Comisión Intergubernamental de Educación es:

la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI) es un espacio multilateral de encuentro entre el Minedu y las instancias representativas de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, para concertar y articular políticas, estrategias y acciones nacionales que deben implementarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno, para el fortalecimiento de la gestión descentralizada del Sistema Educativo (2014:21)

Los roles de la CI según los Lineamientos de Relación Intergubernamental¹⁰³ son los siguientes:

- Concertar y articular las políticas, estrategias y acciones entre los tres niveles de gobierno, promoviendo el fortalecimiento de la gestión descentralizada del Sistema Educativo, que permita brindar un servicio educativo de calidad para el logro de los aprendizajes y el pleno ejercicio del derecho a la educación.
- Establecer medidas para implementar las políticas prioritarias del sector, acordadas entre los tres niveles de gobierno, con un enfoque de inclusión social y territorialidad, de acuerdo a los roles, competencias y funciones de cada nivel de gobierno, promoviendo la articulación sectorial en los casos que corresponda.
- Ordenar y articular los distintos mecanismos de coordinación intergubernamental para garantizar el alineamiento de los esfuerzos, en función a las prioridades del sector y la gestión descentralizada.
- Contribuir al monitoreo y evaluación del impacto de las políticas, objetivos y acciones educativas en la mejora de la calidad de la educación.
- Orientar y articular la implementación de los acuerdos establecidos en las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación y en el Directorio de Gerentes Regionales de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación.
- Comprometer su apoyo y colaboración al ejercicio de las funciones transferidas por el Gobierno nacional a los gobiernos regionales y las que por delegación ejerzan los gobiernos locales, en el marco del proceso de descentralización.

¹⁰³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.

- Priorizar programas y proyectos orientados a desarrollar y fortalecer los componentes de la gestión educativa descentralizada.
- Contribuir a los esfuerzos del Minedu, los gobiernos regionales y locales, así como del Ministerio de Economía y Finanzas, para conseguir los recursos presupuestales necesarios que permitan el funcionamiento de las instancias de coordinación intergubernamental, la implementación de los acuerdos, así como para atender los requerimientos de la gestión educativa descentralizada en el ámbito nacional.
- Monitorear y evaluar el estado situacional del ejercicio de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y las que por delegación ejerzan los gobiernos locales.
- Establecer su reglamento de funcionamiento y plan anual de trabajo, así como de los distintos mecanismos de coordinación intergubernamental establecidos desde el nivel nacional.
- Elaborar informes semestrales sobre la gestión de la Comisión Intergubernamental y presentarlos a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Tabla 21 Integrantes de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación

Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
<ul style="list-style-type: none"> • Ministro de Educación (Presidencia) • Viceministros • Jefatura de la Oficina de Coordinación Regional (Secretaría Técnica) • Representantes del Ministerio de Economía y Finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes regionales de la Junta Directiva de la ANGR • Representantes de la Municipalidad de Lima Metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde provincial y Alcaldes distritales de Ampe y Remurpe

Fuente: Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (2014)

La tercera tarea del Equipo de Competencias y Funciones fue la elaboración de los Planes Anuales de Transferencia del MINEDU. Mediante Resolución Presidencial N° 081-CND-P-2005 del Consejo Nacional de Educación, se aprobó la Directiva “procedimiento para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo y de los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales. Dentro de este marco normativo, la Oficina de Coordinación Regional (OCR) debe elaborar el Plan de Transferencia Sectorial. En los años 1012 y 2013 el Equipo de Competencias y Funciones elaboró los planes anuales respectivos aprobados con Resoluciones Ministeriales del Ministerio de Educación.

Equipo de Desarrollo de Capacidades

En el marco de las transferencias de funciones y competencias del MINEDU a la Municipalidad de Lima Metropolitana se visualizó la necesidad de fortalecimiento de capacidades a los servidores públicos. En tanto uno de los desafíos de la gestión descentralizada fue el fortalecer y desarrollar capacidades de gestión orientadas a mejorar la calidad de los servicios educativos, se constituyó el Equipo de Desarrollo de Capacidades.

El inicio del trabajo del Equipo de Desarrollo de Capacidades fue coordinar con la Unidad de Capacitación de Gestión (UCG) de la Oficina de Apoyo a la Administración en Educación (OAAE) encargado del Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades de los Servidores Públicos del Ministerio de Educación.

Según el Plan de Transferencia 2013 el Programa de fortalecimiento de capacidades para servidores públicos de educación de Lima Metropolitana se realizó con la participación de más de 300 profesionales, técnicos y auxiliares involucrados en el proceso de transferencia, pertenecientes a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, sus Unidades de Gestión Educativa Local y a la Municipalidad Metropolitana de Lima. El contenido temático se desarrolló en tres módulos:

Tabla 22 Módulos de Desarrollo de Capacidades 1

Módulo	Tema
Módulo I	Gestión pública y buen gobierno en educación.
Módulo II	Gestión descentralizada de la educación y transferencia de funciones
Módulo III	Cultura organizacional, clima institucional y gestión de conflictos

Fuente: Plan de Transferencia 2013 Sectorial de Educación (OCR)

Luego de realizó un Programa para directivos y funcionarios de Lima Metropolitana. Este programa contó con la participación de 205 funcionarios y servidores públicos perteneciente. Se trabajaron talleres presenciales y se diseñaron tres módulos¹⁰⁴:

Tabla 23 Módulos de Desarrollo de Capacidades 2

Módulo	Tema
Módulo básico transversal	Gestión descentralizada de la educación metropolitana.
Módulo especializado transversal:	Planificación estratégica; formulación de proyectos y evaluación.
Módulo especializado por áreas:	Gestión de procesos pedagógicos Gestión de la cultura y el deporte Política de planificación y administración de recursos Gestión de procesos administrativos y legales Sistemas informáticos e innovación tecnológicas Eje transversal de habilidades sociales: proceso de enseñanza

Fuente: Plan de Transferencia 2013 Sectorial de Educación (OCR)

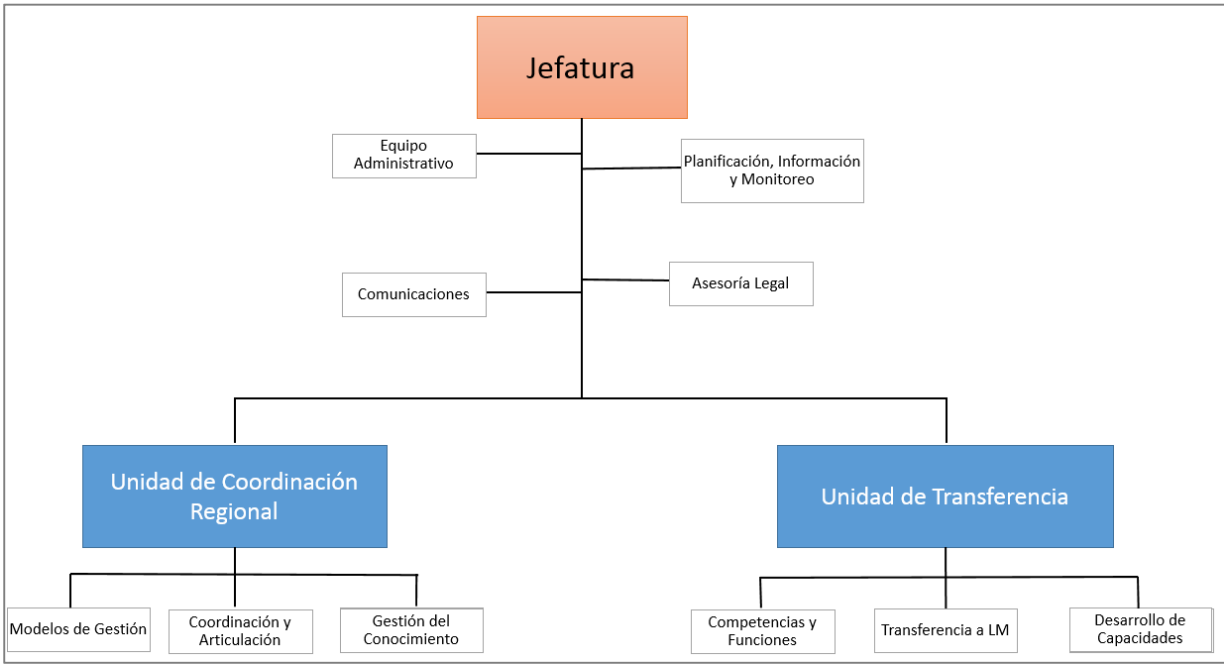
En el 2013 aparece el tema de la Revocatoria a la Alcaldesa Susana Villarán hace que se modifique el trabajo del Equipo de Desarrollo de Capacidades porque bloqueaba la transferencia de funciones a Lima Metropolitana. Entonces se decidió trabajar con las Direcciones Regionales de Educación (DRE) de 25 Gobiernos Regionales un Programa Básico sobre Gestión Educativa Descentralizada con tres módulos de formación sobre

¹⁰⁴ El Equipo de Desarrollo de Capacidades elaboró tres Cartillas para el tema de formación de desarrollo de capacidades.

políticas públicas, gestión descentralizada y cultura organizacional y clima laboral. De esta forma se fortalecía las instancias de gestión descentralizada en su capacidad operativa para resolver los nudos críticos como el tema presupuestario, recursos humanos, planificación e infraestructura.

Es necesario señalar que en el año 2014 el Equipo de Desarrollo de Capacidades retomó el trabajo con la DRE de Lima Metropolitana y las 7 UGEL. Se diseñó un Programa de Formación Básico para Lima Metropolitana en el marco de la Política de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 004-2013-PCM). Se contrató a consultores para desarrollar los talleres en Presupuestos por Resultados, Clima Laboral, Modernización, entre otros.

Gráfico 21 Organigrama Oficina de Coordinación Regional 2012-2013



Fuente: Elaboración propia

6.2.3.3 PIP GED Rural

El Proyecto de Inversión Pública denominado “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de Instituciones Educativas en Ámbito Rural de 24 Regiones del Perú” conocido con el nombre de PIP GED Rural¹⁰⁵ surge como parte de una propuesta integral del MINEDU para reducir las brechas de aprendizajes entre zonas urbanas y rurales. En el discurso presidencial del año 2012 el Presidente de la República, Ollanta Humala, señaló en su discurso presidencial¹⁰⁶: “para la zona rural hemos iniciado el programa de Redes Rurales con casi 1,200 escuelas organizadas en 72 redes en 24 regiones del país, con un enfoque integral que incluye infraestructura, acompañamiento a los docentes, centros de recursos, trabajo con las familias y conectividad a internet”.

La propuesta era crear un modelo de gestión de redes que de soporte a las instituciones educativas rurales, zonas de frontera y que tengan población bilingüe. Entonces hagamos una propuesta pedagógica, DIGEIBIR se encargará de eso, también necesitamos infraestructura, y para eso necesitamos conectividad y que la UGEL dé soporte para que logres los resultados.

Entrevista N° 15

En esa lógica la Oficina de Coordinación Regional (OCR) fue la responsable de diseñar e implementar el Proyecto de Inversión Pública para mejorar la gestión educativa descentralizada en zonas rurales, fronterizas y bilingües. El problema a resolver por el PIP GED Rural fue la inadecuada gestión educativa descentralizada que se viene implementando en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). El costo del Proyecto de Inversión Pública es de S/. 111, 847,800.30 nuevos soles, ejecutados en 35 meses; el proyecto se encuentra localizado en los 24 departamentos del Perú, en el ámbito de 131 distritos, detallados en el cuadro a continuación. Cabe resaltar que las 70 UGEL en las que interviene el proyecto no siempre coinciden con el ámbito geográfico de un distrito.

¹⁰⁵ El Proyecto se ejecutará por la modalidad de Administración Directa, a cargo del Ministerio de Educación, a través de la unidad ejecutora 024 y de la implementación el área técnica responsable es la Oficina de Coordinación Regional del MINEDU, en coordinación con las Oficinas y Direcciones Generales con las que se articulan.

¹⁰⁶ La República.pe (2012) Lea todo el Mensaje a la Nación de Ollanta Humala. Recuperado el 14 de Enero de 2015 en <http://www.larepublica.pe/28-07-2012/lea-todo-el-mensaje-la-nacion-de-ollanta-humala>.

Según el Marco Lógico del PIP GED Rural¹⁰⁷ el objetivo final del PIP GED rural es: Mejora de los niveles de aprendizaje en competencias comunicativas, matemáticas, ciudadanas y científico productivos de la población en edad escolar de ámbito rural. Siendo el propósito: Adecuada gestión educativa descentralizada para dar soporte a los servicios de las Instituciones Educativas en ámbito rural. Los componentes del PIP GED Rural están en el siguiente cuadro.

Tabla 24 Componentes del PIP GED rural

Componentes	Descripción
Componente 1	Suficiente coordinación intergubernamental y participación de la sociedad civil en la gestión educativa descentralizada.
Componente 2	Adecuado marco normativo e institucional para la gestión educativa descentralizada en las UGEL.
Componente 3	Articulada planificación y desarrollo en las instancias de gestión descentralizada.
Componente 4	Adecuadas capacidades de gestión educativa descentralizada.
Componente 5	Adecuada transparencia en las instancias de gestión descentralizada

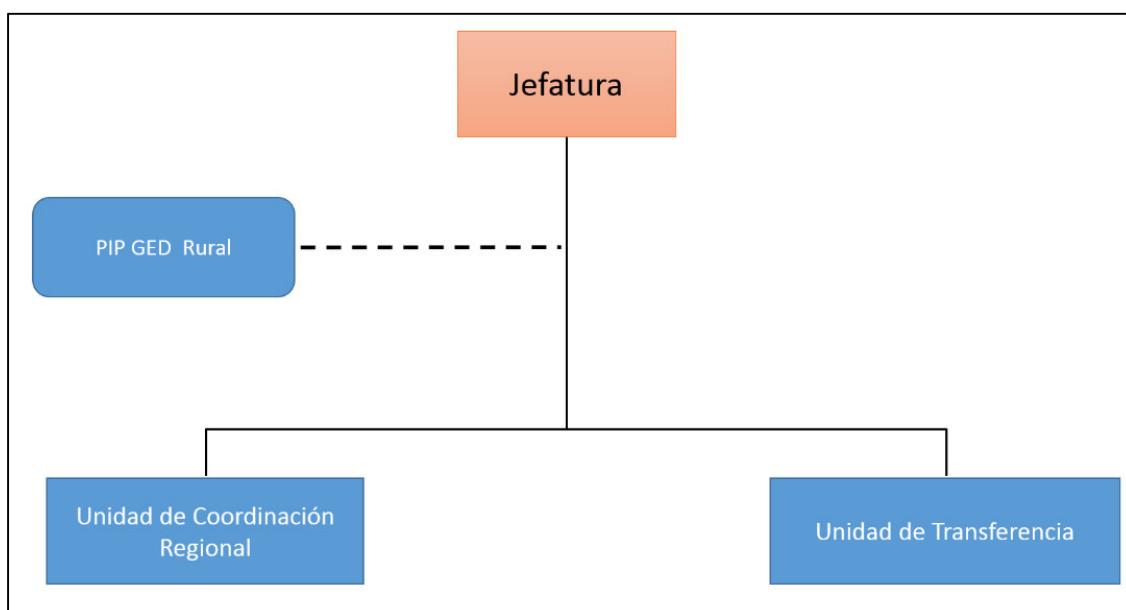
Fuente: OCR (2013)

La sostenibilidad del PIP GED Rural¹⁰⁸ se da en el marco de la firma de Pactos de Compromisos con entre el MINEDU y 24 Gobiernos Regionales garantizan la etapa de post inversión y el cumplimiento del ciclo del proyecto por las capacidades que serán generadas en las instituciones, responsables de la gestión educativa descentralizada en el marco de sus competencias, uno de estos compromisos es realizar gestiones para conseguir recursos y asistencia técnica necesarias para el cumplimiento de los compromisos establecidos. En este proceso, también se ha conformado la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación - CGIE, entre el MINEDU con cada una de las regiones, desde este espacio se implementa los Pactos de Compromisos, mediante una agenda concertada y estableciendo acuerdos específicos para alcanzar las metas y el fortaleciendo de la gestión descentralizada.

¹⁰⁷ Oficina de Coordinación Regional (2013) Estudio Definitivo del PIP GED RURAL “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en Ámbito Rural de 24 Regiones del Perú”. Recuperado el 20 de Abril de 2015 en <http://www.ugelsantiagodechuco.gob.pe/webt/pages/tmp/proyectos.pdf>

¹⁰⁸ Código SNIP del Proyecto de Inversión Pública: 208856

Gráfico 22 Organigrama oficina de Coordinación Regional incluyendo el PIP GED Rural



Fuente: Elaboración propia

6.2.4 Últimos años de cambio organizacional de la OCR 2013 - 2014

En el marco del proceso de fortalecimiento organizacional de la OCR se afinaba la misión que vienen a ser el motivo, propósito y razón de la oficina; en esa misma lógica también la visión que es la situación futura que desea alcanzar la oficina. Tanto la misión como la visión se articularon con los objetivos institucionales del Ministerio de Educación.

Visión

Liderar el proceso de descentralización educativa bajo un enfoque territorial y de servicio público para garantizar el derecho a la educación de las personas con la participación complementaria y articulada de los tres niveles de gobierno.

Misión

Contribuir a la provisión de servicios públicos educativos de calidad mediante la gestión descentralizada en los tres niveles de gobierno

Meta

100% de gobiernos regionales tienen una propuesta de modelo de gestión educativa regional que responda a los lineamientos nacionales de gestión descentralizada y que ha sido construida en alianza con los gobiernos regionales.

Visión del MINEDU

Garantizar que todos los estudiantes del país logren aprendizajes de calidad con equidad, con maestros competentes y, una gestión moderna, transparente y descentralizada.

Fuente: OCR

6.2.4.1 Unidad de Coordinación Territorial (UCR)

Equipo de Coordinación y Articulación

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) en su apuesta por el cambio progresivo del enfoque sectorial por el nuevo enfoque territorial, cambio el nombre de coordinadores regionales a coordinadores territoriales. La provisión de bienes y servicios educativos no puede ser homogéneo en todas las regiones, sino que se debe contar con las diferentes condiciones socioeconómicas y diversidad de los contextos territoriales. Una definición de mencionado enfoque lo proporciona la OCR¹⁰⁹:

el enfoque territorial representa un esfuerzo por incorporar en la planificación y gestión pública la complejidad de elementos presentes en un territorio, tanto las múltiples dimensiones mencionadas como la amplia gama de actores con características, intereses, racionalidades e identidades culturales diversas (2013:11)

Un segundo cambio fue en la estructura de relación intergubernamental dentro del Ministerio de Educación. La nueva gestión del Ministro de Educación, liderada por el ministro Jaime Saavedra, observó la figura de los Representantes del MINEDU conformado por jefes de direcciones y oficinas. Se decidió suprimir de esta responsabilidad de dichos Jefes, asumiendo los coordinadores territoriales de la OCR la representación del MINEDU y, en especial, en las Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE).

¹⁰⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Gestión Descentralizada de la Educación*. Lima: MINEDU.

Tabla 25 Integrantes de la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación 2013 - 2014

MINEDU	Gobiernos Regionales
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador Territorial • Especialistas de Viceministros • Especialistas de Direcciones y Oficinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente de Desarrollo Social • Director Regional de Educación o Gerente de Educación • Gerente de Planificación y Presupuesto de Gobierno Regional • Director de Gestión Pedagógica de la Dirección Regional de Educación • Director de Gestión Pedagógica de la Dirección Regional de Educación

Fuente: Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (2014)

El tercer cambio fue cuantitativo, si antes un coordinador territorial asumía la responsabilidad de coordinar con tres o cuatro regiones, se decidió aumentar el número de coordinadores territoriales para las 25 Regiones. Con este cambio cuantitativo se cubrió la articulación intergubernamental en simultáneo con las autoridades de los Gobiernos Regionales.

Equipo de Gestión del Conocimiento

Mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el tema de gestión de conocimiento empieza a cambiar de giro, dejando el tema de coyuntura política. El *Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento* aparece como uno de los pilares centrales de la Política de Modernización de la Gestión Pública. Se define la gestión de conocimiento, la problemática que soluciona, sus herramientas e importancia en la gestión pública. Según el Decreto Supremo en cuestión:

La gestión del conocimiento es un aspecto clave de la Política de Modernización de la Gestión Pública ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. Más aún, la gestión del conocimiento es un proceso cuyo

alcance no debe circunscribirse a cada organización pública, sino que debe ser capitalizado por el conjunto del Estado a través de la sistematización e intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.

Como la gestión del conocimiento está relacionada directamente con la información, el seguimiento y monitoreo, entonces se decide trasladar el Equipo de Gestión del Conocimiento dentro del Área de Planificación, Información y Monitoreo de la Oficina de Coordinación Regional (OCR).

Equipo de Incentivos

El antecedente del nuevo Equipo de Incentivos fue el Equipo de Modelos de Gestión, éste incluyó entre sus funciones la propuesta de metas para el Plan de Incentivos Municipales. El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) fue diseñado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este plan es un instrumento de Presupuesto por Resultados (PpR), que busca impulsar reformar para lograr crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión.

Cuando en el 2014 el PIP GED Rural empezó a implementarse, es decir, a desarrollar la estrategia de los modelos de gestión territorial, éste coincidió con las funciones del Equipo de Modelos de Gestión. Para evitar el paralelismo se decidió que el Equipo de Modelo de Gestión concentrara su trabajo en el Plan de Incentivos y la Caracterización Territorial; de esta manera se conformó el Equipo de Incentivos que dependió orgánicamente de la Unidad de Coordinación Regional (UCR).

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) a través del Equipo de Incentivos realizó la asistencia técnica, monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas 17 y 21 “Realizar acciones de monitoreo al mantenimiento preventivo en los locales escolares de la jurisdicción”, en el marco de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 015-2014-EF; asimismo realiza acompañamiento técnico para el cumplimiento de meta a través de la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE).

La Guía Metodológica para meta 17 y meta 21 del plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal 2014 señala la razón de ser del Plan de Incentivos que consiste:

El correcto uso de los recursos transferidos para el mantenimiento preventivo de locales escolares, teniendo en cuenta que el Minedu ha transferido S/. 280 millones de nuevos soles para un total de 49 mil locales escolares de todo el Perú, siendo importante el rol que cumplirán los municipios incluidos en esta meta, a fin de garantizar la correcta y oportuna ejecución de los recursos transferidos a los responsables del mantenimiento y, de esta forma, ofrecer ambientes más seguros y acogedores para nuestros estudiantes, así como fortalecer el trabajo articulado entre el Minedu con los gobiernos regionales y locales (2014, p. 5)

De esta forma la experiencia del trabajo del Equipos Incentivos con los Gobiernos Locales brinda insumos e información para la Matriz de Gestión Descentralizada. Desde una mirada territorial las intervenciones de los Gobiernos Locales en materia educativa pueden concentrar un conjunto de actividades en la Matriz de Gestión Descentralizada para ordenar el papel de las municipalidades en el marco de la Gestión Educativa Descentralizada.

Equipo VRAEM

Los antecedentes del Equipo VRAEM se remonta al Decreto Supremo N° 003-2007-DE que declaró de necesidad pública y preferente interés nacional el esquema de intervención estratégica integral denominado “Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene – Plan VRAE” aprobado por el Consejo de Ministros del 20 de diciembre del 2006¹¹⁰.

En el año 2012 se conformó el Equipo VRAEM como parte de la estrategia de intervención del Estado en el espacio territorial declarada en emergencia de manera

¹¹⁰ Se constituyó un Grupo de Trabajo Multisectorial VRAE, con el propósito de propiciar la intervención articulada de los distintos sectores y entidades del Estado, en el marco de esquema de intervención estratégica con el objetivo de alcanzar la pacificación, combatir al narcotráfico, así como la promoción del desarrollo económico y social del Valle para mejorar las condiciones de vida de esa población.

reiterada y prolongada por la situación crítica generada por la presencia de una serie de elementos subversivos, traficantes y/o narcoterroristas provocando zozobra e inestabilidad a las distintas comunidades de la zona y aledañas.

El 9 de julio del 2012 mediante Decreto Supremo N° 074-2012-PCM se declaró de Prioridad Nacional el desarrollo económico social y la pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM para lo cual las entidades del Estado deberán desplegar sus esfuerzos. También se creó la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – CODEVRAEM, de naturaleza permanente adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención integrales en el VRAEM, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso con la finalidad de lograr el desarrollo y la paz social en el VRAEM.

El Ministerio de Educación forma parte de dicha Comisión Multisectorial en donde el Equipo VRAEM dependiente de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE). En el primer trimestre del 2013 el Equipo VRAEM pasa a ser parte de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) y específicamente de la Unidad de Coordinación Regional (UCR).

Los componentes estratégicos están conformados para el trabajo del Equipo VRAEM son los siguientes: a) Articulación intrasectorial: coordinando la participación del MINEDU a través de sus unidades orgánicas; b) Articulación y relación intergubernamental: promoviendo, involucrando y articulando el trabajo con los tres niveles de gobierno para la planificación, la ejecución de acciones y proyectos, y el monitoreo de los estos; Articulación intersectorial: impulsando, coordinando y potenciando los servicios brindados a los estudiantes. La intervención del Equipo VRAEM se realiza en el marco de las Políticas Priorizadas: Aprendizajes fundamentales; Desarrollo Docente; Infraestructura educativa; Modernización de la gestión Educación Superior.

6.2.4.2 Unidad de Transferencia (UT)

Equipo de Asesores Técnicos en Modernización

El 13 de mayo del 2014 mediante Resolución de Secretaría General N° 575-2014-MINEDU se autorizó la modificación presupuestaria del Pliego 010: Ministerio de Educación. En la Resolución de Secretaría General se señala que la Oficina de Coordinación Regional (OCR) solicitó una demanda adicional de recursos para financiar las acciones que permitan llevar a cabo la modernización de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y las Unidades de Gestión Local de Lima Metropolitana: el monto solicitado fue es S/ 25 793 471 Nuevos Soles.

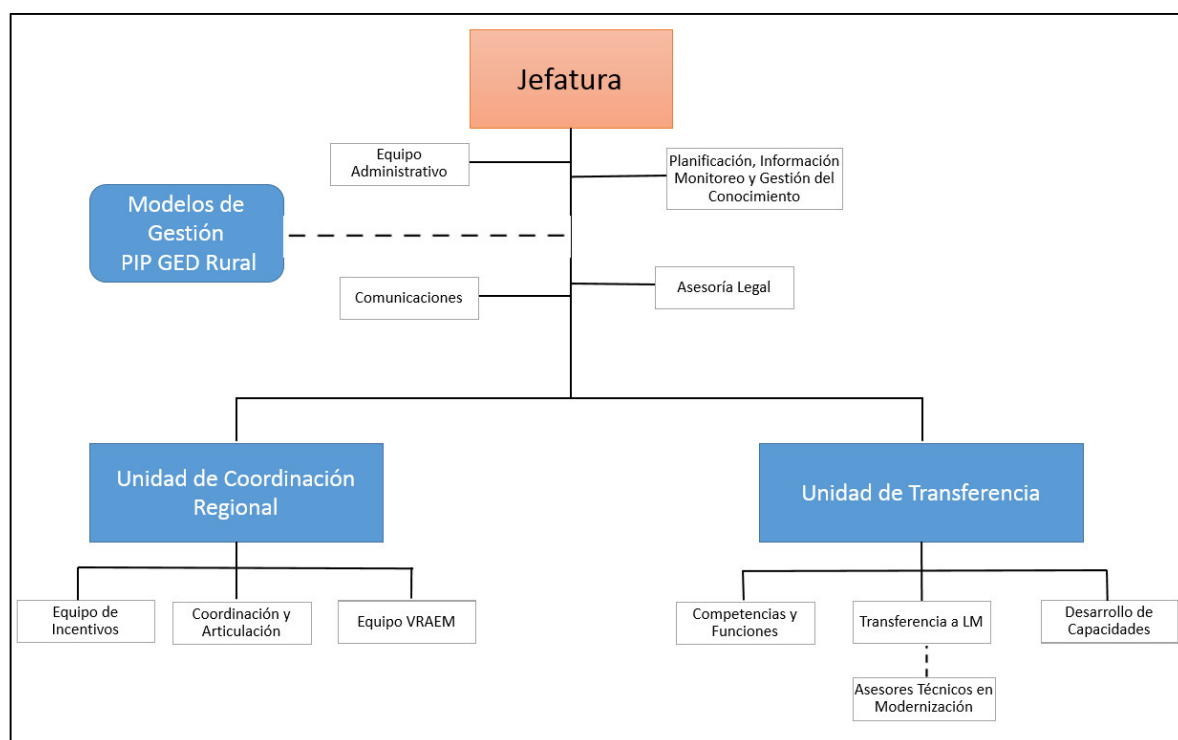
Si bien el Equipo de Lima Metropolitana es responsable de la coordinación con la DRE de Lima Metropolitana y sus respectivas UGEL, fue necesario la conformación de un Equipo de Asesores Técnicos en Modernización. Los miembros de este equipo técnico son especialista en contrataciones y ejecución del gasto quienes son colocados dentro de las UGEL para acelerar los procesos en el marco de la modernización que tuvo una demanda adicional de presupuesto.

Que hacemos nosotros, inyectamos capacidades para que ayuden a la gente que hace dicho trabajo en las UGEL, de esa manera se garantizando la conversión de ese presupuesto en los bienes y servicios que se necesita en el marco de modernización de las UGEL.

Entrevista N° 22

De esta manera, el Equipo de Asesores en Modernización apoyaban a los funcionarios de la DRE de Lima Metropolitana y las UGEL para hacer una correcta gestión del gasto presupuestal.

Gráfico 23 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional 2014



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 7

Construyendo institucionalidad:

Reinstitucionalización de la descentralización educativa

El MINEDU define la gestión descentralizada de la educación como la gestión articulada, complementaria y articulada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad de los diferentes territorios del país, respondiendo a su diversidad y en el marco de la unidad del servicio educativo

Oficina de Coordinación Regional (OCR)

El objetivo del capítulo es describir la estrategia de la Oficina de Coordinación Regional para implementar la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Para ello fue necesario emprender el proceso de reintitucionalización la descentralización educativa: 2011 – 2014; es decir, en este periodo de tiempo ocurrió la salida de una forma institucional encarnada en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y la entrada a otra forma institucional, la Gestión Educativa Descentralizada (GED) organizada en torno a diferentes principios y reglas.

7.1 Desactivación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: 2011 - 2012

El anuncio del premier Salomón Lerner Ghitis sobre la finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMG) abrió la hoja de ruta de trabajo del MINEDU a través de la Oficina de Coordinación Regional (OCR). Esta hoja de ruta está descrita en el documento *Funciones de los gobiernos locales en educación*.

*Finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*¹¹¹ publicado por la OCR. El documento muestra tres procesos:

7.1.1 Proceso técnico

Este proceso se estructuró en tres actividades bajo la responsabilidad de la OCR, siendo estas las siguientes:

- a) Análisis de experiencias locales en educación en donde a través de la OCR se revisaron los reportes y estudios del PPMGE entre los años 2007 y 2011.
- b) Preparación de la hoja de ruta para finalizar el PPMGE, fruto de la coordinación diferentes oficinas y direcciones del MINEDU para establecer los pasos y plazos para la transferencia de los Gobiernos Locales a los Gobiernos Regionales.
- c) Acompañamiento a la implementación del proceso de transferencias y conformación de comisiones de trasferencias, la OCR hizo seguimiento y brindó orientaciones a los gobiernos regionales y municipalidades para que conformen sus comisiones de transferencias.

7.1.2 Proceso Político

Implicó un diálogo político entre el MINEDU, Gobiernos Regionales y Locales que formaron el PPMGE. La OCR promovió el diálogo con las 35 municipalidades distritales con trasferencia de recursos y competencias, también con la participación de los respectivos Gobiernos Regionales. El objetivo fue presentar la política nacional educativa en el marco de la descentralización y a la vez recoger sus percepciones y perspectivas de las autoridades locales.

Las autoridades locales manifestaban que si ahora en adelante ya no pagamos profesores, ya no asumimos las responsabilidades en educación, pero que vamos hacer las municipales. Desde ahí se les dijo que el MINEDU estaba formulando la matriz de gestión descentralizada, que hay un equipo que trabaja las competencias más precisas a nivel del gobierno local

Entrevista N° 10

¹¹¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011) *Finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*. Lima: MINEDU.

7.1.3 Proceso Normativo

Se promulgaron un conjunto de normas, siendo estas las siguientes:

El 21 de diciembre del 2011 a través del Decreto Supremo N° 019-2011-ED se finalizó el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria. Las razones que justifican la finalización, según dicho Decreto Supremo son las siguientes:

- El PPMGE ha soslayado la participación de los Gobiernos Regionales en la gestión educativa; situación que no se condice con el principio de lealtad constitucional en tanto se estaría despojando de las competencias en materia educativa recientemente transferidas a los gobiernos regionales.
- El PPMGE se limita a una concatenación de pasos administrativos a efectos de transferir competencias, funciones y recursos, sin tener en cuenta las distintas realidades de los municipios existentes en el Perú.
- El MINEDU ha recogido diferentes estudios de evaluación y análisis de resultados de la implementación del PPMGE, advirtiendo que no encuentra cambios significativos en la mejora de la calidad educativa y existe el peligro de aumentar las brechas de logro de aprendizajes.

El 13 de Enero de 2012 a través de la Resolución Ministerial N° 0019-2012-ED se aprobó los lineamientos para realizar las transferencias de las Municipalidades a los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Educación en el marco del Decreto Supremo N° 019-2011-ED que pone fin al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

En la misma fecha mediante Resolución Ministerial N° 0020-2012-ED se dispone entrega de competencias y funciones y competencias asignadas a las Municipalidades Distritales que formaron parte del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa a favor de los Gobiernos Regionales en cuya jurisdicción se encuentren los distritos correspondientes y al Ministerio de Educación. En el caso de las

municipalidades distritales de Lima Metropolitana, el MINEDU efectuará la transferencia de dichas competencias y funciones.

Bajo este marco normativo cada miembro del equipo de Desmunicipalización se le asignó regiones en donde hubo distritos que habían participado del proceso de municipalización. Una de las tareas fue conocer el avance que había tenido del proceso de municipalización y que importancia habían dado cada una de las regiones a educación, que se había avanzado y cuáles eran sus debilidades.

Nos correspondió verificar el cumplimiento de las Actas que había dado la normatividad de los lineamientos para dejar sin efecto la municipalización. Y para esto viajamos a las diferentes regionales coordinando con las DRE, visitar los distritos en donde se había dado el proceso de municipalización. Toda la información se entregaba a una persona encargada de consolidar la información

Entrevista N° 09

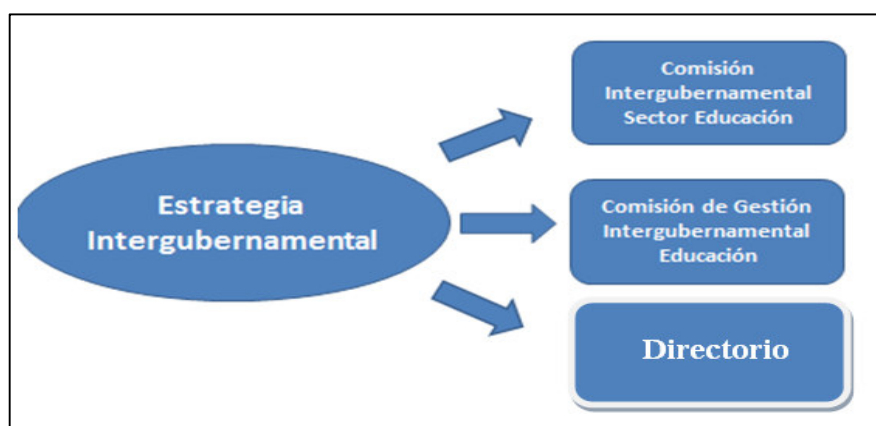
7.2 Institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED)

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) utilizó la estrategia de relaciones intergubernamentales para institucionalizar la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Esta estrategia es la aplicación de las *Políticas Educativas 2011 – 2016 Agenda Común Nacional – Regional* como producto del diálogo y consenso de la comunidad educativa regional liderado por el Consejo Nacional de Educación (CNE)

7.2.1. Estrategias de relación intergubernamental

La estrategia consistió en iniciar un proceso de concertación intergubernamental con los gobiernos regionales para crear las condiciones de gestión educativa descentralizada. La estrategia consistió en la conformación de tres espacios de diálogo denominados Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE), Directorio Nacional de Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación (Directorio) y la Comisión Intergubernamental de Educación (CI).

Gráfico 24 Estrategia de articulación intergubernamental



Fuente: Elaboración propia

La relación intergubernamental implica la articulación y coordinación permanente con los gobiernos descentralizados, sean para definir las políticas, actividades y acciones. La primera parte de la estrategia intergubernamental comprendió tres etapas:

1. Los Encuentros Regionales.
2. Formación de la Comisión Técnica Mixta y la firma de los Pactos Regionales.
3. Instalación de la Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE)

Es necesario señalar que la gestión de la Ministra Patricia Salas O'Brien enfrentaba un gran reto porque recién iniciaba este tipo de relación con los Gobiernos Regionales en el sector educación.

Se partió de cero, no había una experiencia previa, no como hubo una la relación intergubernamental antes, o simplemente no lo hubo. Estaba finalizando el cierre de la municipalización porque no se lo considerada una propuesta adecuada. La propuesta era trabajar con los gobiernos regionales

Entrevista N° 10

7.2.1.1. Encuentros Regionales

Desde el segundo semestre del 2011 la voluntad política del Ministerio de Educación se enfocó en recomponer el diálogo con los Gobiernos Regionales. La nueva gestión del Ministerio de Educación, liderada por la Ministra Patricia Salas, desarrolló un conjunto

de reuniones denominadas *Encuentros Regionales*¹¹² para hacer explícita la voluntad de mantener permanente coordinación en materia educativa con los gobiernos regionales en todo el país. En los oficios de invitación dirigidos a los Presidentes Regionales se señaló que la política de gestión del sector educación consiste en incorporar el enfoque intergubernamental.

El primer paso fueron los Encuentros Regionales, como toda la cosa no había funcionado en la gestión anterior. Todo el MINEDU se iba a las regiones a dialogar con el Presidente Regional, los gerentes de Desarrollo Social y los Directores Regionales de Educación. Se hizo una agenda de diálogo entre la alta dirección y jefes del MINEDU, con la plana mayor del gobierno regional para tener una agenda de trabajo

Entrevista N° 11

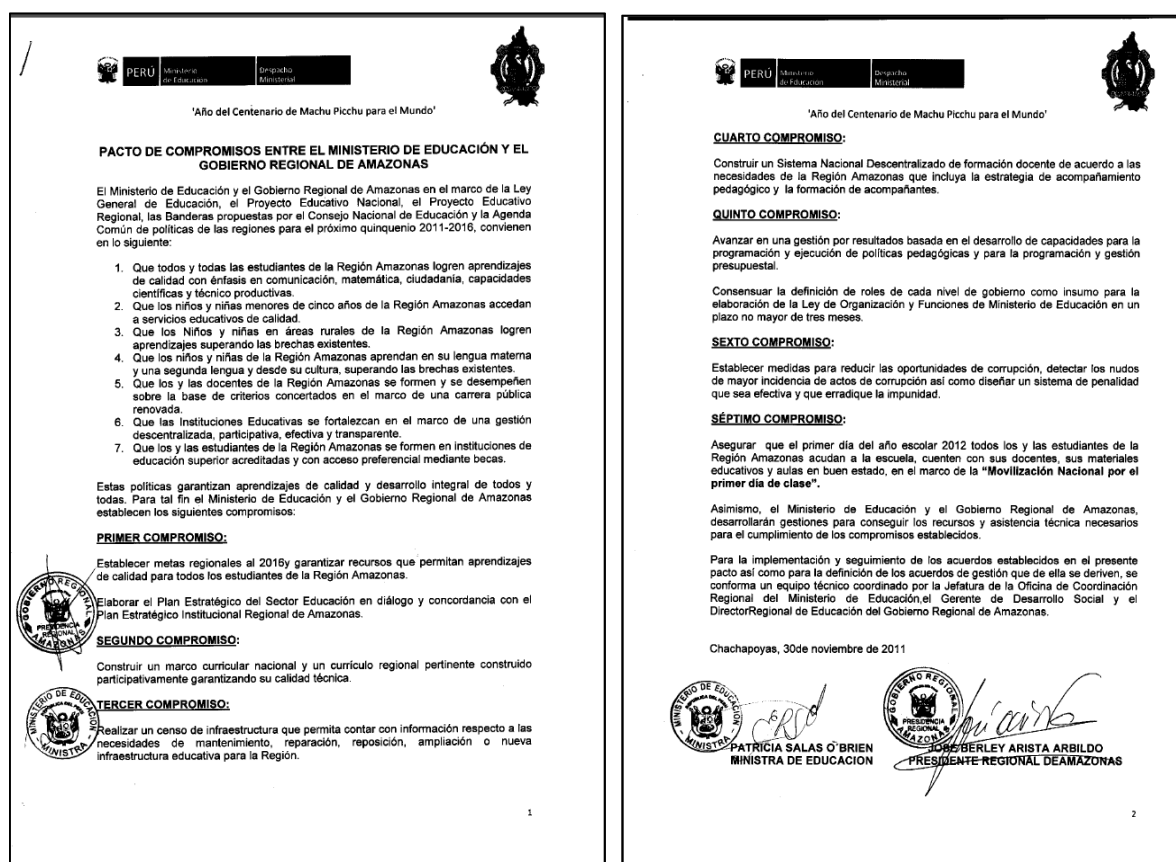
En las reuniones se compartió los lineamientos de política para el quinquenio 2011-2016 y se recogió las necesidades y propuestas de la región. En los oficios de invitación, la Ministra Patria Salas recalcó el compromiso asumido de trabajar por la descentralización educativa del país: como un “compromiso” de todos y todas. Las reuniones se realizaron en las sedes de los Gobiernos Regionales como parte de una estrategia de acercamiento del Ministerio de Educación.

7.2.1.2. Los Pactos de Compromisos

En los Encuentros Regionales participaron los representantes del Ministerio de Educación y el Gobierno Regional quienes conforman el *Equipo Técnico Mixto* para llevar a cabo la agenda de trabajo y de diálogo intergubernamental con el objetivo implementar las condiciones políticas para la firma del *Pacto de Compromiso*; es decir, se estableció las reglas de juego de negociación política intergubernamental para hacer efectiva la gestión educativa descentralizada conforme a los lineamientos de política pública del sector educación.

¹¹² OFICIO N° 43-2011-DM

Gráfico 25 Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional



Fuente: OCR 2011

El Pacto de Compromiso es un documento de una página el cual está compuesto por cuatro partes que están mostradas en el siguiente cuadro:

Tabla 26 Partes y contenido de los pactos de compromiso

Partes	Contenidos
Marco Institucional:	<i>Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional, Proyecto Educativo Regional, las Banderas del Consejo Nacional de Educación y la Agenda en común de las políticas de las regiones para el quinquenio 2011-2016.</i>
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que todos los y las estudiantes de la región logren aprendizajes de calidad con énfasis en comprensión lectora, matemática, ciencias y ciudadanía, capacidades científicas y técnicos productivas. 2. Que todos los niños y niñas menores de cinco años de la región accedan a servicios educativos de calidad.

<p>Prioridades de Política</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Que los niños y niñas de las áreas rurales de la región logren aprendizajes superando las brechas existentes. 4. Que los niños y niñas de la región aprenden en su lengua materna y una segunda lengua y desde su cultura, superando las brechas existentes. 5. Que los y las docentes de la región se formen y se desempeñen sobre la base de criterios concertados en el marco de una carrera pública renovada. 6. Que las Instituciones Educativas se fortalezcan en el marco de una gestión descentralizada, participativa, efectiva y transparente. 7. Que los y las estudiantes de la región se formen en instituciones de educación superior acreditadas y con acceso preferencial mediante becas.
<p>Compromisos</p>	<p>PRIMER COMPROMISO</p> <p>Establecer metas regionales al 2016 y garantizando recursos que permitan aprendizajes de calidad para todos los estudiantes de la región.</p> <p>Elaborar el Plan Estratégico del Sector Educación en diálogo y concordancia con el Plan Estratégico Institucional Regional de la región.</p> <p>SEGUNDO COMPROMISO</p> <p>Construir un marco curricular nacional y un currículo regional pertinente construido participativamente garantizando su calidad técnica.</p> <p>TERCER COMPROMISO</p> <p>Realizar un censo de infraestructura que permite contar con información respecto a las necesidades de mantenimiento, reparación, reposición o nueva infraestructura educativa para la Región.</p> <p>CUARTO COMPROMISO</p> <p>Construir un Sistema Nacional Descentralizado de formación docente de acuerdo a las necesidades de la Región Amazonas que incluya la estrategia de acompañamiento pedagógico y la formación de acompañantes.</p> <p>QUINTO COMPROMISO</p> <p>Avanzar en una gestión por resultados basados en el desarrollo de capacidades para la programación y ejecución de políticas pedagógicas y</p>

	<p>para la programación y ejecución presupuestal.</p> <p>Consensuar la definición de roles de cada nivel de gobierno como insumo para la elaboración de la Ley de Organización y Funciones de Ministerio de Educación en un plazo no mayor de tres meses.</p> <p>SEXTO COMPROMISO</p> <p>Establecer medidas para reducir las oportunidades de corrupción, detectar los nudos de mayor incidencia de actos de corrupción así como diseñar un sistema de penalidad que sea efectiva y erradique la impunidad.</p> <p>SÉPTIMO COMPROMISO</p> <p>Asegurar que el primer día del año 2012 todos los y las estudiantes de la Región acudan a la escuela, cuenten con sus docentes, sus materiales educativos y aulas en buen estado, en el marco de la “Movilización Nacional por el primer día de clases”.</p>
Implementación seguimiento	Los acuerdos plasmados en el pacto estarán a cargo de un Equipo Técnico ¹¹³ .
Firmas	Finaliza con la firma de la Ministra de Educación y el Presidente del Gobierno Regional

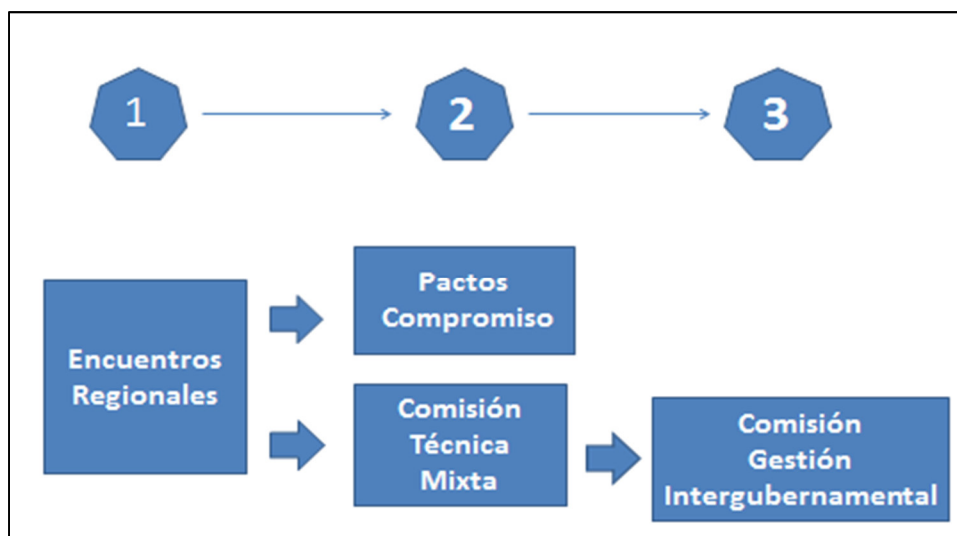
Fuente: Elaboración propia

El Plan de Transferencia 2012 del Sector Educación¹¹⁴ brinda información sobre la firma de los Pactos de compromiso entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales. Al finalizar el año 2011 se suscribieron Pactos de Compromiso con 23 Gobiernos Regionales: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali. En el año 2012 se suscribieron los Pactos de Compromiso con los gobiernos regionales de Ica y Tacna.

¹¹³ En los Pactos de Compromiso se hace explícito que los Equipos Técnicos es coordinado por la Jefa de Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación, el Gerente Regional de Desarrollo Social y el Director Regional de Educación del Gobierno Regional de Ayacucho.

¹¹⁴ Aprobado el 27 de junio por medio de Resolución Ministerial N° 0238-2012-ED.

Tabla 26 Primera etapa del proceso de implementación de la estrategia intergubernamental



Fuente: Elaboración propia

7.2.1.3. Instalación de la Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE)

El Equipo Técnico encargado de implementar los compromisos intergubernamentales del pacto adquiere el concepto de la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)¹¹⁵. La CGIE es una instancia de carácter político - técnico que tiene como objetivo implementar el Pacto de Compromiso estableciendo acuerdos específicos que permitan alcanzar las metas educativas concertadas. La CGIE se encuentra conformada por el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional. La secretaría técnica de la CGIE está al cargo de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación.

Esto fue el origen de todo, Pacto de compromiso, para que esto se implemente hagamos comisiones mixtas técnicas entre gobiernos regional y MINEDU, esto es el origen de la CGIE.

Entrevista N° 11

¹¹⁵ La CGIE es coordinado por la Unidad de Coordinación Regional, el cual cuenta con un equipo de Coordinadores Regionales para hacer efectivo el trabajo sostenimiento técnico.

La CGIE surgió como parte de la estrategia de relación intergubernamental que permitió fortalecer el proceso de descentralización en materia educativa¹¹⁶. En las reuniones de esta comisión se estableció una agenda de trabajo permanente entre el MINEDU y cada gobierno regional; Los roles y sus miembros de la CGIE están establecidas en un Protocolo¹¹⁷ que describe la naturaleza y características de la mencionada comisión, sus rol, procedimientos e instrumentos.

Si bien la CGIE no estuvo formalizada a través de una norma legal, cuenta con una legitimidad institucional respaldada por el Ministerio de Educación para establecer las relaciones políticas con los Gobiernos Regionales. De esta manera se construyó el camino hacia la institucionalidad educativa descentralizada para mejorar la calidad educativa.

Las principales acciones desarrolladas por las CGIE en el año 2012

- a. Trabajo en la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación, la cual permitió garantizar la realización de la campaña “Buen inicio del año escolar 2012” en todas las regiones, mantenimiento de locales escolares, contratación de docentes y distribución de materiales educativos para el aprendizaje de los estudiantes.
- b. Seguimiento y atención de la huelga magisterial promovida por el CONARE durante los meses de junio a agosto y por el SUTEP entre setiembre y octubre.
- c. Ambas paralizaciones afectaron a los 26 gobiernos regionales del país, en un rango de 15 a 74 días efectivos, debido a que la huelga incidió en unos gobiernos regionales más que en otros.
- d. Difusión del proyecto de la Ley de Reforma Magisterial en el ámbito regional y propuestas para su aprobación en el Congreso de la República.
- e. Apoyo a la recuperación de clases perdidas por los estudiantes con motivo de la huelga magisterial. Para la recuperación de clases se implementó el Programa “Ponte al Día”.

Fuente: Plan de Transferencia del Sector Educación 2013

¹¹⁶ Documento elaborado por MORENO, Richard. *Sistematización de la Conformación de las Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación*. MED-OCR. Lima, 2012.

¹¹⁷ *Ibíd.* Glosario.

7.2.1.4. Buen Inicio del año escolar 2012

El Ministerio de Educación a través de la Norma¹¹⁸ N° 0622-2011-ED “Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2012” estableció los lineamientos nacionales, normas y orientaciones en cuyo marco se planifica, organiza y ejecuta las actividades educativas durante el año 2012. El alcance de la directiva incluye a los Gobiernos Regionales, sus instancias de gestión educativa descentralizada, las IIEE de educación básica y técnico productiva, municipalidades del plan de municipalización, en tanto no se culmine el proceso de transferencia del Gobierno Local al Gobierno Regional.

En el marco de las políticas priorizadas al 2016 para que todos los niños, niñas y adolescentes del Perú logren aprendizajes pertinentes y de calidad, el Ministerio de Educación por medio de la directiva mencionada líneas arriba, institucionaliza la *“Movilización nacional por la transformación de la educación Cambiemos la Educación Cambiemos Todos”* que tuvo como fin “que los estudiantes aprendan mejor, con énfasis en la educación escolar y las poblaciones menos incluidas” y como propósito “Todos asumimos nuestra responsabilidad en la realización del Proyecto Educativo Nacional (PEN)”¹¹⁹.

Para ello fue necesaria la convocatoria nacional a todos los actores sociales y políticos para que asuman su rol y compromiso escolar y de los cinco años de gestión. El siguiente grafico muestra las tres etapas de la movilización:

¹¹⁸ Directiva N° 0622-2011-ED

¹¹⁹ BOLAÑOS, Fernando. PPT. Presentación de la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación “Cambiemos la Educación, Cambiemos Todos”. Lima, 2012.

Gráfico 27 Movilización Nacional por la Transformación Educativa

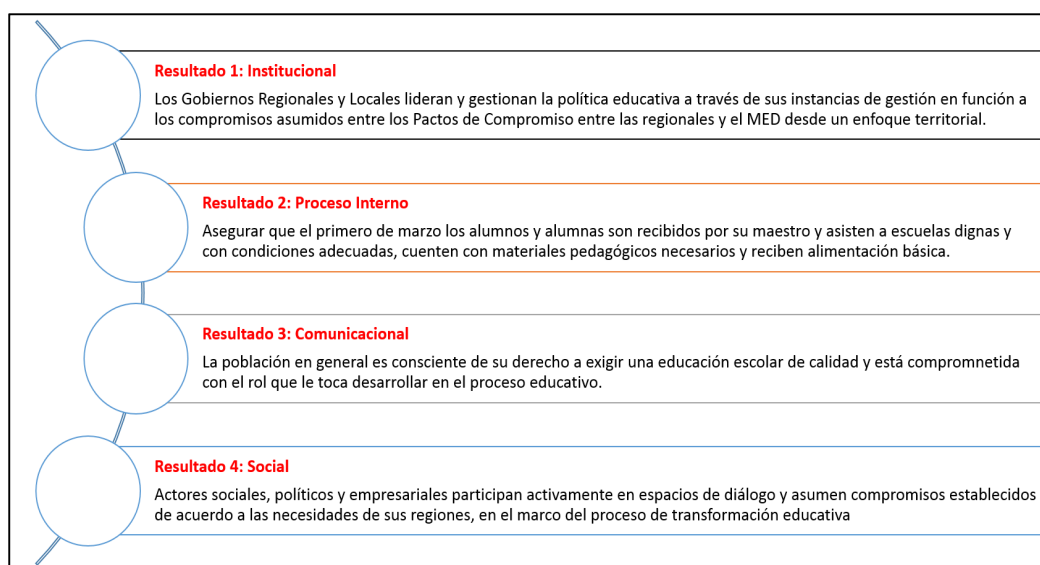


Fuente: Consejo Nacional de Educación (2012)

En el primer semestre del presente año, el Ministerio de Educación concentró su accionar en la “Campaña del buen inicio del año escolar”. La campaña se propuso a garantizar tres condiciones necesarias para el buen inicio del año escolar comprendida por la contratación docente, el mantenimiento preventivo y la distribución de los materiales escolares. Para ello fue necesario que la sociedad, es decir, todos se comprometan para cambiar y mejorar la educación en el país. Los resultados esperados se articularon en cuatro dimensiones¹²⁰:

¹²⁰ *Ibíd.*

Gráfico 28 Resultados de la campaña por el buen inicio del año escolar



Fuente: MINEDU.

La Oficina de Coordinación Regional en el marco de la campaña por el buen inicio del año escolar articuló su accionar con la Unidad de Coordinación Regional (UCR) que estaba conformada por equipos de trabajo. La UCR concentró su accionar en el logro del *Resultado 1 institucional* cuyas acciones estaban conformada por la instalación de las comisiones de Gestión intergubernamental -CGIE- y la coordinación y articulación con los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus roles, a los procesos de contratación docente, mantenimiento preventivo y distribución de materiales educativos.

Gráfico 29 OCR en la campaña por el buen inicio del año escolar



Fuente: Elaboración propia

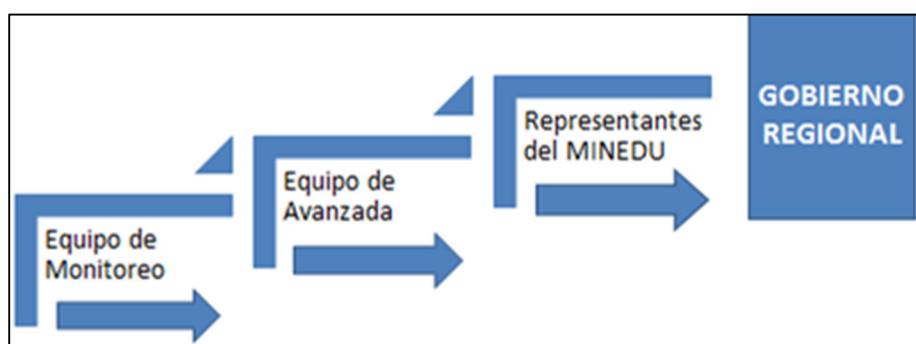
El trabajo de la UCR giró en torno al Pacto de Compromiso firmado por la Ministra de Educación y los Presidentes de los Gobiernos Regionales; en todos los pactos se hizo explícito el compromiso que señalaba que se debe asegurar que el primer día del año escolar 2012 todos los y las estudiantes de las regiones acudan a la Institución

Educativa, cuentan con sus docentes, sus materiales educativos y aulas en buen estado, en el marco de la Movilización Nacional por el primer día de clase.

La Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE)¹²¹ fue la instancia encargada que implementó los compromisos intergubernamentales para garantizar en las regiones la realización de la Campaña buen inicio del año escolar. En la instalación (y primera sesión) de las CGIE¹²² se trabajó como punto de agenda el tema de la Campaña por el buen inicio del año escolar.

La Oficina de Coordinación Regional lideró el proceso de monitoreo del inicio del año escolar (1ro de marzo) organizando equipos de trabajo conformado por especialistas (técnicos) y directores de diferentes oficinas (políticos) del MINEDU. La elaboración de herramientas para el monitoreo, la inducción sobre la utilización de dichas herramientas estuvo a cargo de los especialistas de la OCR. En el proceso de monitoreo la relación política con el Gobierno Regional estuvo a cargo de los Representantes del MINEDU quienes tuvieron el apoyo del equipo de avanzada (técnicos) que facilitaron el proceso de monitoreo del inicio del año escolar. Estos a su vez brindaron información al equipo de monitoreo (ubicados en la sede del Ministerio de Educación) sobre el inicio de las clases, la contratación docente, mantenimiento preventivo y distribución de materiales escolares.

Gráfico 30 Proceso de seguimiento y monitoreo del inicio del año escolar 2012



Fuente: Elaboración propia

¹²¹ La CGIE es coordinado por la Unidad de Coordinación Regional, el cual cuenta con un equipo de Coordinadores Regionales para hacer efectivo el trabajo sostenimiento técnico.

¹²² Los miembros de la UCR fueron Hugo Reynaga, Richard Moreno, Pepe Vargas, Fernando Neciosup, Carlos Cáceres, Elbert Paredes, Waldo Giraldo, Aldo Acuña, Emanuel Leiva.

Luego de la jornada del 1 de marzo por el primer día de clases la Alta Dirección del Ministerio de Educación convocó a una reunión de evaluación, compartiendo experiencias de los representantes del MINEDU, el equipo de avanzada y el equipo de monitoreo. Esta reunión se llevó a cabo el lunes 5 de marzo de 12:00 a 2:00 p.m. en el primer piso del edificio conocido como la “L” de la sede central del ministerio. El ambiente que se vivió fue optimista y favorable, la Ministra de Educación, Patricia Salas, felicitó el trabajo realizado por todos los involucrados en la Campaña por el buen inicio del año escolar¹²³.

7.2.1.5. Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales

Luego del primer día de clases la OCR desarrolló un conjunto de acciones intergubernamentales para hacer seguimiento de Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar 2012. En el marco de fortalecer el proceso y los mecanismos de coordinación intergubernamental suscritos en el Pacto de Compromisos, el Ministerio de Educación programó una reunión de trabajo con los 26 gobiernos regionales. Producto de dicha reunión se creó una instancia de diálogo intergubernamental se denominó inicialmente como *Reunión Nacional entre Autoridades del Ministerio de Educación con Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación*.¹²⁴ Luego este espacio cambió de nombre: *Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales* quedando con el nombre de “Directorio”.

¹²³ Es necesario señalar que esta expectativa positiva para seguir trabajando por la Movilización Nacional fue afectada por un hecho lamentable para la gestión, nos referimos al voraz incendio en un almacén del Ministerio de Educación, que sucedió el 9 de marzo en la cuadra 11 de la avenida Tingo María, en Breña. La mayor pérdida causado por el incendio figuran módulos de comunicación y matemática, módulos de aulas, guías de uso de los materiales y módulos de psicomotricidad (colchonetas, escaleras, rampas, bancas).

¹²⁴ Actualmente esta instancia se denomina Directorio Nacional con Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación.

Durante el año 2012, el Directorio se reunió en cuatro oportunidades:

- En la primera reunión (30 de marzo) se trataron temas relacionados con los lineamientos de política educativa para el periodo 2012-2016 y el buen inicio del año escolar 2012.
- En la segunda reunión (1° de junio) se trabajaron aspectos relacionados con las prioridades de política educativa contenidas en los Pactos de Compromisos, entre ellas el marco curricular nacional y los currículos regionales.
- La tercera reunión (13 de junio) y se abordaron temas relacionados con el magisterio, especialmente los referidos al pago de preparación de clases y asignaciones por luto y sepelio.
- En la cuarta reunión (10 de agosto) los temas tratados se focalizaron en el proyecto de la Ley de Reforma Magisterial, sus características y relaciones con el magisterio nacional.

Fuente: Plan de Transferencia 2013 del Sector Educación

El 27 de marzo del 2012 la Ministra de Educación Patricia Salas hace de conocimiento a los Presidentes Regionales por medio de Oficio¹²⁵ que con el objetivo de fortalecer el proceso y los mecanismos de coordinación intergubernamental suscritos en el Pacto de Compromisos, el Ministerio de Educación programó una reunión de trabajo con los 26 gobiernos regionales. El propósito es compartir y trabajar los lineamientos de Política Educativa para el periodo 2012-2016. El oficio señala que la reunión está bajo el cargo de la Oficina de Coordinación Regional.

La actividad se desarrolló el 30 de marzo en las instalaciones de IBEROTEC con el propósito de compartir y trabajar los lineamientos de Política Educativa para el periodo 2012-2016. En la reunión el Viceministro de Gestión Institucional, Fernando Bolaños, presentó la naturaleza de los espacios de coordinación intergubernamental, indicando

¹²⁵ OFICIO N° 152. 2012.ME.DM

que aún se encuentra pendiente el espacio de coordinación que incluya a los gobiernos locales. Luego se desarrolló la reunión bajo el formato de un programa de presentación de exposiciones de los funcionarios del MED, seguido de la participación de las autoridades de los Gobiernos Regionales.

Luego se suscribió un Acta¹²⁶ entre los representantes del MED y las autoridades del Gobierno Regional; en el documento los firmantes están conformes con las ocho (8) conclusiones, de los cuales destaco el reafirmar las prioridades de la política educativa contenidas en los Pactos de Compromiso”; el segundo estableció la agenda de trabajo de la Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE) que se trabajará en las siguientes reuniones regionales:

- a. Balance del Inicio del Año.
- b. Resultados de Aprendizaje y metas educativas regionales.
- c. Movilización por los aprendizajes.
- d. Avances de los acuerdos de la Primera sesión de Comisión de Gestión Intergubernamental (CGIE)

El 1 de junio se llevó a cabo la segunda sesión de trabajo de la reunión de Directorio que por medio de la firma del Acta se ratifica reafirmar las prioridades de política educativa contenidas en los Pactos de Compromiso cuyo horizonte en la mejora de los logros de aprendizajes. Se puede sintetizar mencionada reunión de trabajo con una “agenda diversa” en donde se incluyeron varias metas y compromisos. En el Acta se ratificó el acuerdo de la Primera Reunión Nacional sobre el Marco Curricular en los temas de Movilización consulta y debate, seminario para el establecimiento de acuerdos agosto 2012, marco curricular consolidado en diciembre 2012, acompañamiento a los currículos regionales en aquellas regiones que lo han planteado.

Entre abril y mayo se realizaron las sesiones de la Segunda Ronda de trabajo de la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación –CGIE-, en donde se trabajó la agenda establecida en el Directorio, siendo el primer punto el balance en el marco de la Movilización por el buen inicio del año escolar. Los resultados fueron expuestos en la reunión con los Representantes de los CGIE en la sede central del MINEDU el

¹²⁶ Acta fue firmada el 30 de Marzo del 2012

miércoles 30 de mayo. Es necesario señalar que asistieron los 27 representantes del MINEDU (incluyendo el representante especial del VRAEM), el equipo de coordinadores regionales, los viceministros de gestión pedagógica e institucional y la Ministra de Educación Patricia Salas, que estuvo en la sesión de trabajo durante la primera parte de la presentación del balance de la CGIE.

De esta forma el tema de la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar fue cerrado en el Directorio, lo cual fue comprobado el 13 de junio por medio de la tercera sesión de trabajo de la mencionada instancia intergubernamental en donde se tocó como punto de agenda la deuda social.

7.2.1.6. Deuda Social (Directorio y GCIE)

La génesis de la “deuda social” se inició en el año 1990 en el primer gobierno de Alan García que promulgó la Ley 24029 del Profesorado señalando en el Art 48: *“el profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total”*. En el gobierno del presidente Alberto Fujimori no se cumplió con el pago a los profesores generándose una deuda que se incrementó en los últimos gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García.

Esta deuda fue denominada por el SUTEP como la “deuda social” que tuvo una alta carga política radicalizándose en el año 2012 en la gestión de la Ministra Patricia Salas O’Brien que necesitó de los espacios intergubernamentales para poder enfrentar los retos de la huelga magisterial anunciada para el mes de junio del año en cuestión.

El 13 de junio del 2012 se desarrolló la tercera reunión de Directorio que a diferencia de las dos primeras fue temático. Si bien en las primeras reuniones de trabajo la agenda abordó diversos puntos con respecto a la mejora de los logros de aprendizajes, en la tercera reunión la agenda fue exclusivamente para trabajar el tema de la Deuda Social. En el local de la Cámara de Comercio de Lima asistieron a la reunión de Directorio la ministra Patricia Salas O’Brien, el Viceministro Martín Vegas, el Viceministro Fernando Bolaños, la Jefa de la Oficina de Coordinación Regional Patricia Correa Arangoitia y los Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación de los 26 gobiernos regionales.

En el Directorio hubo múltiples intervenciones destacando las felicitaciones respectivas a la convocatoria al diálogo, así como lo valorable del acercamiento del MINEDU a las regiones para resolver la problemática magisterial. Pero los Gobiernos Regionales hacen entrever que la Deuda social es una demanda real, pero que también hay compromisos que deben ser cumplidos como la hecha del Primer Ministro en su visita a Cusco.

Durante el desarrollo de la agenda se destacó lo importante del momento para definir Posición respecto de la Deuda Social y la construcción de soluciones en los diferentes niveles de gestión demostrando que las regiones y el MED están trabajando. Las preocupaciones mostradas en la reunión estuvieron centradas en la huelga convocada para el 20 de junio y de la probabilidad que aquella se extienda hasta el 28 de julio.

Algunos directores que expusieron su monto de Deuda (por ejemplo Ancash 22 millones de soles), reclamaron la no presencia de economistas del MEF, mientras se promovía como principal acuerdo tanto el gestionar un crédito suplementario o hasta plantearle al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la creación de un Fondo para los Docentes. Finalmente en el Acta se establecieron los siguientes acuerdos:

1. Proponer un marco legal meritocrático único para todos los docentes en el marco de un pacto social con los maestros por el logro de los aprendizajes.
2. Reconocer que existe una deuda con el magisterio (bonificación por preparación de clases y evaluación, gratificación por tiempo de servicio 20, 25 y 30 años, y subsidio por luto y gasto de sepelio) que puede ser ejecutada en los términos y condiciones que se dispongan en la norma correspondiente creándose un fondo para tal efecto.
3. Solicitar un crédito suplementario para el ejercicio fiscal 2012 que signifique un incremento económico para los docentes permitiendo cumplir los puntos anteriores.

La Oficina de Prensa del MINEDU destacó esta sesión de Directorio señalando que este viene a ser parte del conjunto de estrategias del Ministerio para garantizar el diálogo y

articulación entre niveles de gobierno; asimismo la nota de prensa compara la importancia del Directorio al igual que la Comisión de Gestión Intergubernamental, que se convierte en un espacio de gestión educativa descentralizada¹²⁷.

Luego en las sesiones de GGIE en las regiones se tocó el tema de la Deuda Social, mostrando los acuerdos establecidos en el Directorio. De esta forma los mecanismos de articulación intergubernamental trabajan de forma coordinada para la construcción de un consenso sobre un determinado tema en diálogo con las autoridades regionales.

7.2.1.7. Instalación de la Comisión Intergubernamental de Educación (CI)

La estrategia de relaciones intergubernamentales cierra el círculo el 18 de julio del 2012 con la instalación de la Comisión Intergubernamental de Educación (CI), desarrollándose la primera sesión de trabajo con la participación de la Alta Dirección del Ministerio de Educación, los representantes de los gobiernos regionales y locales. Es necesario señalar que si bien en el año 2010¹²⁸ se había creado la Comisión Intergubernamental de Educación modificada su composición en el 2011¹²⁹, ésta no se logró instalar. En la nueva gestión de la ministra Patricia Salas O'Brien se retoma la CI bajo la responsabilidad de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) que conduce la relación intergubernamental.

Reuniones de trabajo de la CI del Sector Educación 2012

Primera sesión (18 de julio)

- a) Instalación de la CI.
- b) Aprobación del Reglamento Interno de la CI del Sector Educación.
- c) Aprobación del Plan de Trabajo 2012 de la CI.
- d) Presentación de los lineamientos de política de la nueva gestión del Ministerio de Educación.
- e) Presentación al pleno de la CI del Proyecto Estratégico Nacional Logros de

¹²⁷ MINEDU (2012) *MED y regiones firman Acuerdos sobre marco legal meritocrático Para Docentes*. Lima: Oficina de Prensa. Recuperado el 10 de abril de 2015 en <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=17356>

¹²⁸ Resolución de Secretaria de Descentralización N° 002-2010-PCM/SD.

¹²⁹ Resolución de Secretaria de Descentralización N° 469-2011-PCM/SD

Aprendizaje (PELA) y del Programa Nacional de Redes Educativas Rurales, explicando el financiamiento para cada uno de ellos.

Segunda sesión (14 de agosto)

- a) Presentación del proyecto de Ley de la Reforma Magisterial.
- b) Presentación del proyecto de Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones del Sector Educación en los tres niveles de gobierno.

Tercera sesión (29 de octubre)

- a) Presentación de la ejecución del presupuesto 2012 del Sector Educación y la propuesta para el año 2013.
- b) Presentación del informe sobre los alcances y perjuicios ocasionados por la huelga magisterial.
- c) Presentación de la campaña “Ponte al Día”, como medida para que los estudiantes y docentes recuperen las horas de clases dejadas de dictar, por motivo de la huelga magisterial.

Cuarta sesión (28 de noviembre)

- a) Presentación del proyecto de Matriz adecuada a la gestión descentralizada de la educación.
- b) Presentación del proyecto de presupuesto 2013 del Sector Educación y del Proyecto Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA).
- c) Presentación de la fase 2 de la campaña “Ponte al Día”, cuyo objetivo es fortalecer la recuperación de los aprendizajes de los estudiantes durante el periodo vacacional del año 2013.

Fuente: Plan de Transferencia 2013 del Sector Educación.

7.2.1.8. Ley de Reforma Magisterial (CGIE, Directorio y CI)

El 10 de agosto del 2012 se realizó la cuarta reunión de Directorio en donde la agenda fue monotemática: La Ley de Desarrollo Docente. La reunión se desarrolló en primer lugar con la exposición de un representante de la Alta Dirección; luego las autoridades regionales opinaban sobre la propuesta de ley en donde se abrió un amplio debate. Finalmente se planteó una ruta de trabajo.

En el desarrollo de la sesión, el Viceministro Martín Vegas señaló que el MINEDU y la ANGR (Asociación Nacional de Gobiernos Regionales) se encontraban planteando algunas acciones. La responsable de educación de la ANGR informó que la ley se va a dialogar, debatir y tratar en la Comisión Intergubernamental del Ministerio de Educación (CI) articulando las diversas posiciones de las autoridades regionales.

Gobiernos Regionales y Locales Respaldan Al Ministerio De Educación Por Ley De Reforma Magisterial fue el titular de la nota de prensa del MINEDU en el marco de la Comisión Intergubernamental de Educación, en donde los presidentes regionales, alcaldes del país y el Ministerio de Educación afirmaron la voluntad de trabajo compartido; según la nota de prensa¹³⁰:

Otro de los acuerdos asumidos en la Comisión propone la necesidad de un compromiso de los tres niveles de gobierno nacional, regional y local por la defensa de la democracia frente a la amenaza de sectores violentistas que pretenden impedir el retorno a clase de miles de estudiantes y docentes en algunas regiones del país. Esta no debe ser solamente una responsabilidad del sector educación, sino de todo el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y la sociedad en su conjunto.

De esta manera, el Ministerio a través de la estrategia de relación intergubernamental alzó la bandera de la meritocracia frente a la huelga en algunas regiones del país.

7.2.1.9. Seminario Internacional: Construyendo un Modelo de Gestión Educativa Descentralizada

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) visualizó el proceso de descentralización como un escenario favorable para la plantear estrategias orientadas a construir modelos de gestión del servicio educativo. Los contextos territoriales diversos establecen un desafío a la gestión educativa descentralizada para la prestación del servicio educativo.

¹³⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) Gobiernos Regionales y Locales Respaldan al Ministerio de Educación por Ley de Reforma Magisterial Comisión Intergubernamental de Educación. Recuperado el 20 de Octubre de 2014 en <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=18489>.

En el marco de la implementación de las estrategias de relación intergubernamental, la Oficina de Coordinación Regional fue la responsable en organizar el I Seminario Internacional de Gestión Educativa Descentralizada: “Construyendo un Modelo de Gestión Educativa Descentralizada”, desarrollado del 28 al 30 de noviembre de 2012. El evento se realizó para presentar las principales orientaciones y avances de la gestión educativa descentralizada, así como identificar los principales hitos a ser alcanzados al 2016 para las líneas estratégicas de la gestión educativa; según la memoria del seminario¹³¹:

“se convocó a presidentes regionales, gerentes de Desarrollo Social, directores regionales de Educación y alcaldes -como gestores públicos y tomadores de decisión en sus respectivos ámbitos territoriales- para compartir y debatir con investigadores y expertos internacionales las principales lecciones aprendidas de las experiencias en marcha, los debates vigentes y rutas en el desarrollo de modelos de gestión educativa descentralizada para atender la diversidad territorial” (2013, p. 09)

El seminario internacional estuvo orientado a trabajar tres asuntos: a) los desafíos del proceso de descentralización educativa a nivel nacional y en países unitarios de gestión compartida de la educación entre tres niveles de gobierno; b) el soporte institucional que se requiere implementar en el sector para una adecuada prestación del servicio educativo; c) los desafíos para la provisión de servicios educativos en contextos territoriales de alta diversidad.

¹³¹ OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL (2013) *I Seminario Internacional de Gestión Educativa Descentralizada: Construyendo un Modelo de Gestión Educativa Descentralizada*. Lima: Ministerio de Educación.

Tabla 27 Programa del Seminario Internacional Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada

TEMA	EXPOSICIONES
La política de gestión educativa descentralizada	Desafíos para una gestión moderna y descentralizada Fernando Bolaños Viceministro de Gestión Institucional Ministerio de Educación – Perú
Experiencias internacionales de descentralización de la gestión educativa y mejora de resultados educativos	Federalismo y educación en Argentina Alejandro Morduchowicz Especialista en Educación - Banco Interamericano de Desarrollo El proceso de descentralización de la educación en Argentina
	Descentralización y los cambios en la educación de Colombia Cecilia María Vélez Exministra de Educación de Colombia
	Descentralización de la educación en España Álvaro Marchesi Secretario General - Organización de Estados Iberoamericanos
Experiencias nacionales: desafíos para la construcción de modelos de gestión en contextos territoriales diversos	Contextos de alta diversidad, ruralidad, bilingüismo, zonas de frontera y VRAEM José Barletti / Gobierno Regional de Loreto Félix Valer / Gobierno Regional de Loreto Juan Machaca / Municipio San Pedro de Putina, Puno
	Contextos urbanos de alta densidad poblacional Willard Loyola / Gerencia Regional de Educación La Libertad Oster Paredes / Gerencia Regional de Educación de La Libertad Manuel Iguiñiz / Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana
	Modelos de gestión territorial en regiones Karina Ortiz / Dirección Regional de Educación de San

	Martín José Luis Calle / Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Piura.
Retos para la construcción de un modelo descentralizado de gestión educativa	A modo de conclusión Martín Vegas Torres Viceministro de Gestión Pedagógica Ministerio de Educación – Perú

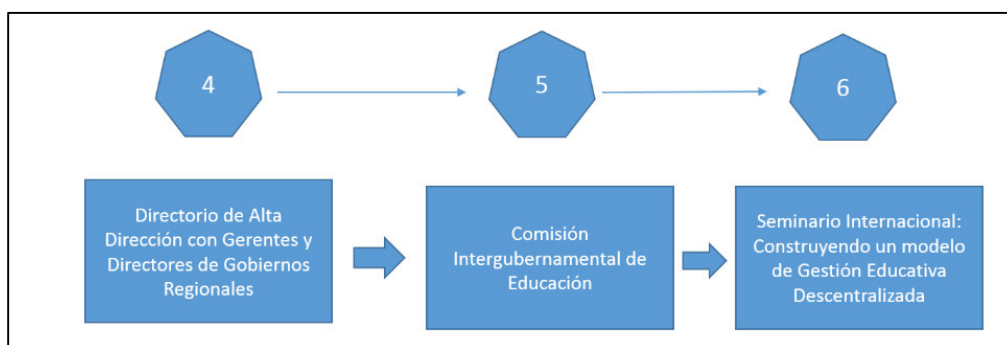
Fuente: Oficina de Coordinación Regional (2013)

Como se puede apreciar el tema de la descentralización en materia educativa trascendió a una oficina para ser parte de una política de Estado liderado por el Ministerio de Educación. Las palabras finales del evento estuvieron a cargo de la ministra Patricia Salas O'Brien quien señaló:

“Igualmente pensamos que la descentralización es una herramienta que nos ayuda a trabajar una educación pertinente, desde el punto de vista de las vocaciones productivas y económicas de cada uno de los territorios y poblaciones, pero pertinente también desde el punto de vista de las culturas, de los pueblos y de las lenguas. En esa medida es que, efectivamente, la mejor sociedad que podamos construir entre los gobiernos locales, los regionales y el Ministerio de Educación, es una tarea importantísima” (2013, p.115)

De esta forma la estrategia de Gestión Educativa Descentralizada (GED) se consolidó en la comunidad educativa descentralizada con la participación de las autoridades de los tres niveles de gobierno, la sociedad civil, especialistas e investigadores en materia de gestión educativa descentralizada.

Gráfico 31 Segunda etapa de la estrategia de relaciones intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia

7.2.2. El Consejo Nacional de Educación acompañando la estrategia de relación intergubernamental.

El Consejo Nacional de Educación (CNE) desarrolló todo un sentido de una comunidad educativa descentralizada y comienza a convocar a una reunión anualmente a un evento nacional de regiones para ir viendo los avances tanto en la construcción e implementación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) y los Proyectos Educativos Regionales (PER).

7.2.2.1. Encuentros Nacionales de Regiones

Los Encuentros Nacionales de Regiones son organizados desde 2005 por el Consejo Nacional de Educación mostrando evidencia de los procesos de concertación y diálogo entre los actores regionales tanto autoridades como sociedad civil. Estos encuentros también sirvieron para hacer acompañamiento en los avances de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) que el Ministerio de Educación a través de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) había implementado.

Los días 8 y 9 de diciembre del año 2011 en la ciudad de Lima se realizó el VII Encuentro Nacional Regional titulado “Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones”. El objetivo general fue promover la articulación intergubernamental de las políticas educativas del nivel nacional con las del nivel regional; siendo uno de los objetivos identificar los avances y los temas pendientes en la implementación de la Agenda Común 2011 – 2016.

Según la memoria del VII Encuentro¹³² el evento contó con la participación de representantes de los 26 Gobiernos Regionales en donde se trabajaron cuatro temas ejes en el marco de la descentralización educativa y de implementación de políticas educativas concertadas; los temas fueron los siguientes:

¹³² CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) *VII Encuentro Nacional Regional. Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

1. Agenda Común 2011 – 2016
2. Planificación estratégica de políticas educativas regionales
4. Articulación intergubernamental en la implementación de políticas educativas
3. Resultados del sistema de información 2011

El 15 y 16 de noviembre del 2012 se realizó el VIII Encuentro Nacional Regional titulado “Avances y recomendaciones sobre la gestión descentralizada” en donde participaron representantes de los tres niveles de gobierno y miembros de la sociedad civil es organizada por el Consejo Nacional de Educación (CNE).

Según el Consejo Nacional de Educación, en el VIII encuentro la descentralización y el proceso de articulación intergubernamental nacional - regional, regional - local, como parte neurálgica de la gestión descentralizada, se halla en construcción. Por ese motivo, resultó importante la presentación del libro *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada* escrita por Vlado Castañeda. En el prólogo del libro, Grover Pango Vildoso (Miembro del CNE. Integrante de la Comisión de Gestión y Descentralización), señala que el texto: “ofrece la utilidad de un breviario descentralista, una suerte de vademécum que merece ser consultado con frecuencia por quienes desean el éxito para la gestión descentralizada” (2012:09). Según Vlado Castañeda:

El desarrollo de la gestión descentralizada, comenzó a agendarse a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 047-2010-PCM el cual brinda las primeras orientaciones respecto a dicho tema. En ese sentido, el presente documento busca como objetivo proporcionar los elementos que se deben considerar para una comprensión holística de las implicancias de su desarrollo institucional e intergubernamental (2012:10)

De esta manera se aporta con un documento que fortalece el conocimiento de los tomadores de decisiones en el marco de la Gestión Educativa Descentralizada (GED). El VIII Encuentro Nacional Regional tuvo en sus conclusiones con respecto a la gestión descentralizada y la articulación intergubernamental lo siguiente:

Constatamos que actualmente se han generado espacios de articulación intergubernamental como la Comisión de gestión intergubernamental en educación, la Comisión intergubernamental del sector Educación y el Directorio

de directores y gerentes del sector Educación. Dichos espacios son parte inherente de la gestión descentralizada. Deben plantearse como prioridad el resolver los vacíos, dificultades y nudos críticos de la descentralización en educación¹³³.

La comunidad educativa descentralizada toma conciencia de la importancia de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) e identifica los retos que se vienen en los siguientes en el sector educación. Estos encuentros nacionales son complementados con encuentros macrorregionales en donde se articulan regiones de tres zonas del país (sur, centro oriente y norte) para seguir debatiendo y proponiendo una mejor gestión educativa en el marco del proceso de descentralización.

Encuentro Nacional de Regiones

- VI Encuentro Nacional de Regiones (2010)
Balance y Propuestas para avanzar en la Descentralización Educativa.
- VII Encuentro Nacional de Regiones (2011)
Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones.
- VIII Encuentro Nacional de Regiones (2012)
Avanzando hacia la construcción de una gestión descentralizada de la educación desde una perspectiva de equidad e inclusión en el país.
- XI Encuentro Nacional de Regiones (2013)
Gestión Educativa Descentralizada y enfoque territorial.

¹³³CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) Conclusiones del VIII Encuentro Nacional de Regiones. Recuperado el 28 de Julio de 2015 en <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-varios/Conclusiones%20VIII%20Encuentro%20Nacional.pdf>

7.2.2.2. Encuentros Macrorregionales

*Articulación intergubernamental, base para una mejor gestión educativa 2012*¹³⁴ es un texto elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) que narra la memoria de los Encuentros Macrorregionales del año 2012. Un espacio protagonista dentro del CNE es la Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización que desde el 2005 organizan este tipo de encuentros nacionales con gobiernos regionales y locales para la construcción de aportes para fortalecer la descentralización en materia educativa.

En el año 2012 se realizaron tres encuentros macrorregionales con la participación de 26 gobiernos regionales, 18 gobiernos locales con experiencia valiosa en gestión educativa y representantes del Ministerio de Educación. Estos encuentros macrorregionales denominados “Avanzando en la articulación intergubernamental, para una mejor gestión educativa”, se tuvo como eje el análisis de las diferentes formas en que se están desarrollando las relaciones intergubernamentales y los canales y sinergias interinstitucionales que se producen entre las diversas instancias de gestión pública (2012, p.07)

El objetivo general de los encuentros macrorregionales fue avanzar en el análisis de experiencias y la proposición de mecanismos de articulación intergubernamental, como factor clave de una gestión descentralizada que asume la educación como un derecho. Entre los objetivos específicos se encuentran los siguientes: a) Precisar los avances, debilidades y vacíos de la articulación intergubernamental, a partir del análisis de iniciativas impulsadas por los tres niveles de gobierno; b) Formular recomendaciones que ayuden a avanzar en la construcción de la articulación intergubernamental como mecanismo de desarrollo de la gestión educativa descentralizada en el país; Analizar las potencialidades y limitaciones que existen para la institucionalización de la articulación intergubernamental en el sector educación.

El texto *Articulación intergubernamental, base para una mejor gestión educativa 2012* contiene la memoria de los encuentros macrorregionales; señalando que dichos encuentros se desarrollaron en tres sedes: Cusco, Ica y Lima. El total de asistentes fueron 78 representantes de gobiernos regionales, direcciones regionales de educación,

¹³⁴ CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) *Articulación intergubernamental, base para una mejor gestión educativa 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

unidades de gestión educativa local y gobiernos locales. El siguiente cuadro sintetiza la memoria de los encuentros macrorregionales del 2012.

Tabla 28 Encuentros Macro regionales 2012

SUR	CENTRO ORIENTE	NORTE
<i>4 y 5 de junio</i>	<i>12 y 13 de julio</i>	<i>24 y 25 de septiembre</i>
Apurímac / Arequipa / Ayacucho / Cusco / Ica / Madre de Dios / Moquegua/Puno	Callao/ Huancavelica/ Huánuco/ Junín/ Lima Metropolitana / Lima Provincias / Loreto/ Pasco / San Martín / Ucayali	Amazonas/ Ancash/ Cajamarca/ Lambayeque/ La Libertad/ Piura/ Tumbes

Fuente: CNE (2012)

Es necesario señalar que en estos encuentros macrorregionales contaron con la participación de Patricia Correa Arangoitia, Jefa de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) que lideró la implementación de la estrategia de relaciones intergubernamentales con los Gobiernos Regionales. Patricia Correa brindó elementos conceptuales en materia de relaciones intergubernamentales y sobre la experiencia realizada en la gestión:

La creación de estas instancias ha sido progresiva, primero se crearon las CGIE en un intento del MED de relacionarse con cada uno de los gobiernos regionales en el marco de los pactos de compromisos firmados en el 2011. Luego se creó el Directorio a partir de la necesidad de reunir a todas las autoridades en educación tanto del ámbito nacional como regional para tratar temas de políticas comunes a todos. Finalmente, en Junio del 2012, se creó la Comisión Intergubernamental (CI), ante la necesidad de contar con un espacio de interlocución de las altas autoridades de los tres niveles de gobierno en el marco normativo en materia de coordinación intergubernamental (2012, p. 13)

7.3. Formalización de las Relaciones Intergubernamentales

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) luego de aproximadamente cuatro años (2011, 2012, 2013 y 2014) de implementar la estrategia de relaciones intergubernamentales le resultó necesario establecer lineamientos que permitan

desarrollar y fortalecer este proceso. Se había institucionalizado los mecanismos de relaciones intergubernamentales en la práctica sin necesidad de una norma que la oficialice porque superó la prueba del borrón y cuenta nueva al mantenerse dicha relación nuevas autoridades en algunas regiones y nuevos funcionarios del ministerio de educación.

7.3.1 Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Es menester señalar que el trabajo implementado por el Ministerio de Educación a través de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) no pasó desapercibido porque fue reconocido por la Asociación Ciudadanos al Día. Los mecanismos de relación intergubernamental postularon al concurso de Buenas Prácticas de Gestión Pública. En el año 2012 fue reconocida las Comisiones de Gestión Intergubernamental de Educación: Estrategia de Coordinación y Articulación para una efectiva gestión descentralizada; en el año 2013 fue reconocida los Espacio de Articulación y Coordinación Intergubernamental, para una efectiva Gestión Educativa Descentralizada en el Marco de la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación, y dentro de una relación que respeta roles de los tres niveles de gobierno.

Mecanismos de Relación Intergubernamental entre los años 2011 y 2014

- Firma y seguimiento a 26 Pactos de Compromisos
- Más de 170 sesiones de Comisión de Gestión Intergubernamental (GGIE)
- Cada año entre 3 a 4 sesiones de Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales (Directorio)
- Se han realizado 8 sesiones de la Comisión Intergubernamental de Educación (CI), con representantes de ANGR, AMPE, REMURPE, Ministerio de Economía y Finanzas y la Municipalidad de Lima Metropolitana.

Fuente: OCR Mecanismos de relación intergubernamental (2014)

Los mecanismos de relación intergubernamental orientados a brindar un servicio educativo de calidad fueron formalizados el 24 de Junio del 2014 por medio de la

Resolución Ministerial N° 264-2014-MINEDU, firmado por el nuevo ministro de educación Jaime Saavedra¹³⁵.

El cambio ministerial ocurrió el 31 de Octubre del 2013 cuando el presidente de la República, Ollanta Humala juramentó a César Villanueva como nuevo Presidente del Consejo de Ministros (PCM) en reemplazo de Juan Jiménez Mayor. En la misma ceremonia también se juramentó como nuevo ministro de Educación a Jaime Saavedra Chanduvi en reemplazo de Patricia Salas O'Brien, quien había asumido el cargo ministerial desde el 28 de julio de 2011.

La idea de los lineamientos de relación intergubernamental surgió en el momento de implementación de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) en la inicial gestión de la ministra Patricia Salas O'Brien. La Oficina de Coordinación Regional (OCR) tomó conciencia de esta necesidad y empezó a elaborar un protocolo que sirvió como un referente interno para establecer coordenadas comunes para el trabajo intergubernamental.

Con la llegada del nuevo ministro de Educación Jaime Saavedra se mantiene la estrategia de relación intergubernamental a través de los mecanismos (CGIE, Directorio y CI) y para los hitos importantes de la gestión educativa. El siguiente testimonio ofrece el momento en donde el ministro tiene conocimiento de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) y visualiza su utilidad:

Visto desde su enfoque que es muy práctico, le pareció útil. Porque la OCR era la oficina que daba la batalla en la cancha, y conocía lo que estaba haciendo. El ministro no conoce la OCR porque fuimos con un power point a presentar la propuesta, sino que lo conoce en la Evaluación a Directores y Subdirectores, donde él tuvo información de primera mano para tomar decisiones porque tenía en todo el país a 24 coordinadores territoriales reportándoles el mismo día, eso le pareció fabuloso. **Entrevista N° 15**

¹³⁵ Doctor en Economía por la Universidad de Columbia en Nueva York y tiene una licenciatura en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los últimos diez años ha desempeñado varios cargos gerenciales en el Banco Mundial.

De esta manera se construye las condiciones para que el ministro Jaime Saavedra formalice las relaciones intergubernamentales del MINEDU a autoridades de gobiernos regionales y gobiernos locales.

Tabla 29 Definiciones de conceptos claves de las relaciones intergubernamentales

Conceptos	Definición
Relación Intergubernamental	La interacción y articulación que existe entre las diferentes instancias y niveles de gobierno, con el fin de diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas y estrategias vinculadas a la educación para ofrecer un mejor servicio.
Las relaciones intergubernamentales de carácter vertical	Se dan entre los distintos niveles de gobierno como nacional-regional o regional-local.
Las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal	Se dan entre las instancias de un mismo nivel de gobierno como región-región o local-local. Estas relaciones pueden ser interinstitucionales cuando se realizan entre dos o más instancias de un mismo nivel y sector; intersectoriales cuando se realiza entre unidades del mismo nivel y diferentes sectores; multisectoriales cuando convoca además al sector privado y sociedad civil; y transectoriales, cuando el eje que convoca es un determinado tema transversal como nutrición escolar, consumo de drogas u otro
Mecanismos de coordinación intergubernamental entre el MINEDU, los gobiernos regionales y los gobiernos locales	Consecuente con los lineamientos que propone, el Minedu impulsa tres mecanismos de coordinación intergubernamental: (i) la Comisión Intergubernamental del Sector Educación; (ii) el Directorio de la Alta Dirección del Minedu y Gerentes de Desarrollo Social y Directores (o Gerentes) de Educación de los gobiernos regionales; (iii) la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación.

Fuente: Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (2014)

7.4 Gestión descentralizada: construyendo evidencias para avanzar

Si bien los Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales fue la consolidación de un proceso de gestión pública liderado por Patricia Correa Arangoitia, ella no figura como Jefa de la OCR porque renunció al cargo antes de aprobarse dicho lineamientos¹³⁶

Es necesario señalar que el papel de Patricia Correa Arangoitia fue fundamental en el proceso de institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) en su calidad de Jefa de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) entre los años 2011 y 2014. Luego de renunciar al cargo escribió un artículo¹³⁷ en base a su experiencia como gestora pública señalando que en el caso del sector educación existe evidencias de una ruta que está permitiendo avanzar en profundizar la relación entre descentralización y educación. A continuación se presenta los tres requisitos.

- a) Se basa en una relación intergubernamental que promueva la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno:** Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a partir de una clara rectoría del Estado Nacional. Al respecto, el Ministerio de Educación ha aprobado el pasado mes de junio los lineamientos de relación intergubernamental. Ha validado así una experiencia basada en la voluntad política e institucional de los tres niveles de gobiernos en construir y sostener espacios de coordinación, colaboración y complementariedad sobre la base de una gestión común.
- b) Existe una agenda común basada en resultados, que permita a los tres niveles de gobiernos comprometer recursos y esfuerzos para la mejora de los aprendizajes.** El año 2011 se firmaron Pactos de compromisos entre el Ministerio de Educación y cada Gobierno regional, estos últimos como responsables territoriales del servicio educativo. De esta manera se asumieron compromisos intergubernamentales al 2016, siendo uno de los más significativos el establecimiento por primera vez de metas nacionales y regionales en materia de aprendizajes a

¹³⁶ Mediante Resolución Ministerial N° 248-2014-MINEDU aprobado el 13 de Junio del 2014 se acepta la renuncia de Patricia Correa Arangoitia como Jefa de la OCR, se da por concluida la designación de Alex Ríos Céspedes como Jefe de la Unidad de Coordinación Regionales y, a la vez, él es designado como nuevo Jefe de la OCR.

¹³⁷ CORREA, Patricia (2014) “Gestión descentralizada: construyendo evidencias para avanzar”, en *Educación. Diálogo Informado sobre políticas públicas*. Recuperado el 25 de diciembre del 2015 en <http://educacion-peru.blogspot.pe/2014/08/construyendo-evidencias-para-avanzar-en.html>

partir de los resultados de la evaluación censal. Son los propios Presidentes de los Gobiernos Regionales los que asumen este compromiso, convirtiéndose en indicador de buen gobierno el avanzar en la mejora de los aprendizajes y alcanzar las metas o superarlas. Gobiernos regionales como los de Moquegua, Puno y San Martín, desde distintas realidades, están logrando avanzar en una ruta seria de buen gobierno en educación.

c) Avanza en ordenar y dar claridad a las competencias y funciones del sector. Uno de los principales problemas que no permite profundizar con éxito en el proceso de descentralización son los vacíos y ambigüedades en la definición de responsabilidades respecto a la gestión del servicio educativo. Esto genera puntos muertos en la cadena de servicios. En este ámbito el Ministerio de Educación está avanzando en construir de manera conjunta con los Gobiernos regionales y locales la Matriz de Gestión Descentralizada para el sector educación. Para esta tarea está teniendo como punto de partida y referente de este ordenamiento a las Instituciones Educativas como la primera y principal instancia de gestión donde se brinda el servicio educativo. Esta Matriz hoy está en consulta y plantea una ruta de ordenamiento de los servicios claves como el de materiales, infraestructura, desarrollo docente, identificando y superando así los principales problemas de la gestión

Para finalizar este capítulo señalo que es evidente el proceso de reinstitucionalización de la descentralización educativa: del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) hacia la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Ahora que estamos en el contexto del nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016 – 2021) quien ha mantenido al Ministro de Educación Jaime Saavedra lo cual permitirá la continuación de la política educativa en materia educativa.

Por consiguiente esta experiencia de gestión pública presentada en la esta investigación de Tesis seguirá acumulando evidencia para avanzar en la construcción de políticas públicas que asuman el reto del cierre de brechas de aprendizajes entre zonas urbanas y rurales, lo cual no se logrará sin la participación coordinada y articulada entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en el marco de la descentralización.

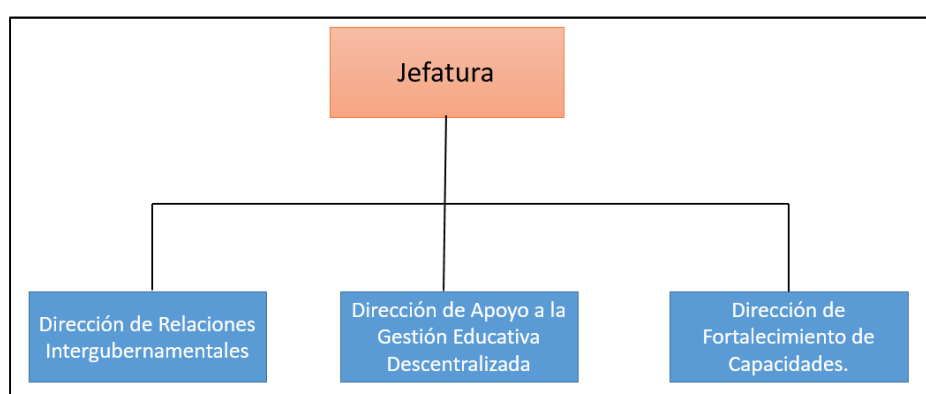
BONUS TRACK:
GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA
2015 - 2016

Si bien el tiempo de análisis del cambio organizacional y la reinstitucionalización de la descentralización educativa se enfocó entre los años 2011 – 2014 es necesario señalar que en los siguientes años se fortaleció la institucionalidad de la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Según el *Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016*¹³⁸ en los siguientes años continuaron avances importantes en la normatividad de la gestión descentralizada de la educación así como de su modernización.

La Oficina de Coordinación Regional (OCR) tuvo una duración de 20 años de vida orgánica, fue creada el 29 de Octubre de 1995 a través del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado con el Decreto Supremo N° 51-95-ED y dejó de existir el 30 de Enero del 2015 por medio del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU.

Si bien la Oficina de Coordinación Regional (OCR) dejó de existir en el nuevo ROF, la oficina se trasformó en la Dirección General de Gestión Descentralizada; su estructura orgánica está conformada por las siguientes unidades orgánicas: Dirección de Relaciones Intergubernamentales, Dirección de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada y Dirección de Fortalecimiento de Capacidades.

Gráfico 32 Estructura Orgánica de la Dirección General de Gestión Descentralizada



Fuente: ROF 2015 MINEDU

¹³⁸ PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN (2016) *Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016*. Lima: USAID.

En el Artículo 163 del Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU (2015) se señala que la Dirección General de Gestión Descentralizada es el órgano de línea responsable de promover una gestión descentralizada, orientada a la prestación de servicios educativos de calidad a través de la articulación y fortalecimiento de las relaciones con diferentes niveles de gobierno, la mejora continua del desempeño de las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan a veces, y de las Unidades de Gestión Educativa Local; y el fortalecimiento de las capacidades del personal de estas instancias. La Dirección General de Gestión Descentralizada depende del Despacho Viceministerial de Gestión Institucional.

Como se puede apreciar la Dirección General de Gestión Descentralizada mantiene la institucionalidad de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) que se legitima en el marco del proceso de descentralización en materia educativa siendo un medio para logro de aprendizajes de niños y niñas superando las brechas de aprendizajes entre zonas rurales bilingües y urbanas en el Perú contemporáneo. Como prueba de ello se aprobaron las siguientes normas para fortalecer la Gestión Educativa Descentralizada en los años 2015 y 2016:

1. Resolución Ministerial N° 195-2015-MINEDU que oficializa la Matriz de Gestión Descentralizada del Sector Educación de los procesos de Gestión de Desarrollo Docente, Gestión de Materiales y Recursos Educativos y Gestión de Mantenimiento de Infraestructura Educativa, para el desarrollo de la gestión descentralizada del servicio educativo, aprobada en la sesión ordinaria de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación de fecha 23 de septiembre de 2014.
2. Resolución de Secretaría General N° 938-2015-MINEDU se aprueba los Lineamientos de la Gestión Educativa Descentralizada que tiene la finalidad de orientar la GED en la Educación Básica a fin de implementar la política educativa de fortalecimiento de las instituciones educativas, en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados de los diferentes niveles de gobierno con eficiencia y eficacia, garantizando el pleno ejercicio del derecho fundamental de la educación, así como la provisión de los servicios necesarios para ello; en función de la complementariedad,

coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno para el logro de los aprendizajes y el desarrollo integral de los estudiantes.

3. Decreto Supremo N° 009-2016-MINEDU que modifica los artículos 141, 142, 146, 147 y 153 del Reglamento de la Ley N° 28044 Ley General de Educación aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-ED. Según la norma fue necesario modificar el Título V referido a la Gestión del Sistema Educativo que contiene disposiciones referidas a la organización y funciones de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación (MINEDU). La modificación del Reglamento en cuestión permite diferenciar claramente las responsabilidades que le corresponde asumir a las DRE y UGEL (ambas instancias de gestión educativa descentralizada). Asimismo la modificación contribuye con el diseño e implementación de intervenciones nacionales, regionales y locales orientadas a mejorar la prestación del servicio educativo conforme a las funciones que les asigna la Ley General de Educación y en el marco de la modernización de la gestión pública en el Sector Educación.

Con las tres normas citadas continúan los avances en la construcción de institucionalidad del sector educación en el marco de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) para cerrar las brechas de aprendizajes entre zonas rurales y urbanas mejorando la educación para niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES

1. El cambio organizativo de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) del Ministerio de Educación entre los años 2011 y 2014 fue diseñado, dirigido y controlado con la intención de reinstitucionalizar la descentralización educativa. La nueva organicidad de la OCR tuvo como objetivo la implementación de la Gestión Educativa Descentralizada (GED) que es un proceso de gestión articulada, complementaria y coordinada de los tres niveles de gobierno para proveer servicios educativos de calidad en los diferentes territorios del país.
2. La reinstitucionalización de la descentralización educativa se efectuó a través de la desactivación institucional del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (PPMGE) y, al mismo tiempo, la institucionalización de la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Operativamente la Oficina de Coordinación Regional (OCR) formó dos equipos: uno elaboró la hoja de ruta y los procesos para desactivar la PPMGE y, a la vez, el otro coordinó con los Gobiernos Regionales a través de los Pactos de Compromiso y los mecanismos de relación intergubernamental.
3. En la medida que se institucionalizaba la Gestión Educativa Descentralizada (GED), la Oficina de Coordinación Regional (OCR) se adaptó organizacionalmente al entorno del proceso de descentralización en materia educativa. Se creó la Unidad de Transferencia (UT) y se activó la Unidad de Coordinación Regional (UCR); en ambas Unidades se conformaron equipos de trabajo para ver los temas de modelos de gestión, desarrollo de capacidades, coordinación y articulación, Funciones y Competencias, VRAEM, Gestión de Conocimiento, Incentivos, entre otros. El entorno de la descentralización demandó mayor división de trabajo en la organicidad de la OCR para el logro de sus objetivos.
4. La Gestión Educativa Descentralizada (GED) formó parte del rumbo estratégico institucional del Ministerio de Educación porque se implementó el Proyecto Educativo Nacional (PEN), las Políticas Priorizadas 2011 – 2016 del MINEDU

y la Políticas Educativas 2011 – 2016 Agenda Común Nacional – Regional. Existió el marco institucional (reglas de juego), la voluntad política y los cuadros técnicos para implementar la GED y, sobre todo, las nuevas autoridades que estuvieron en puestos claves del Ministerio de Educación provinieron del Consejo Nacional de Educación (CNE) y de la comunidad educativa descentralizada.

5. El Consejo Nacional de Educación (CNE) fue un actor clave para la construcción de la propuesta y seguimiento de la implementación de la Gestión Educativa Descentralizada (GED). Tanto en los Encuentros Nacionales Regionales como en los Encuentros Macrorregionales organizados por el CNE fueron los espacios en donde la comunidad educativa descentralizada internalizó la importancia de los valores democráticos descentralistas que ofrecieron un valioso insumo para el diseño e implementación estratégica de la GED.
6. La Oficina de Coordinación Regional (OCR) utilizó la estrategia de relaciones intergubernamentales para institucionalizar la Gestión Educativa Descentralizada (GED) que ocurrió en los momentos decisivos de la gestión de la ministra Patricia Salas O'Brien: los Encuentros Regionales, la firma de los Pactos de Compromisos y la instalación de los mecanismos de relación intergubernamental (Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación – CGIE-, Directorio de Alta Dirección con Gerentes y Directores de Gobiernos Regionales –Directorio- y la Comisión Intergubernamental de Educación –CI-) y los Seminarios Internacionales.
7. El factor político fue prioritario en las relaciones intergubernamentales y marcó el perfil de trabajo de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) desde el momento de la firma de los Pactos de Compromiso entre el MINEDU y los Gobiernos Regionales, el periodo de conflicto social con el magisterio por la deuda social y el proceso de aprobación de la Ley de Desarrollo Magisterial. Los mecanismos de relación intergubernamental sirvieron para informar los avances del MINEDU, conocer la situación de los Gobiernos Regionales y, sobre todo, la construcción de consensos a través del diálogo entre los

representantes de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en el sector educación que apoyaron las iniciativas del MINEDU.

8. No siempre la norma crea institucionalidad, sino que ésta se construye a través de la práctica y los procesos permanentes. Así fue en la reconstrucción de la institucionalidad de la descentralización educativa, la cual se realizó por medio de la práctica e interacción de las relaciones intergubernamentales y los mecanismos establecidos para facilitar el diálogo político y técnico. Entre los años 2011 y 2012 se construyeron las relaciones intergubernamentales y una vez establecidas se mantuvo un patrón de trabajo entre los años 2013 y 2014 hasta su formalización a través de los Lineamientos de Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
9. El cambio organizacional de la OCR implicó el fortalecimiento institucional en materia de descentralización educativa. Si bien el cambio organizacional implicó la reinstitucionalización, esta no es una relación directa porque en otras circunstancias y contextos el cambio organizacional fortalece la institucionalidad previamente establecida. Esto sucedió cuando la OCR cambió a ser la Dirección General de Gestión Descentralizada (DGGD) a principios del 2015; se mantuvo la institucionalidad de la Gestión Educativa Descentralizada (GED), pero se cambió la organicidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (2015) *Los Gobiernos Regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias del éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR.

ASOCIACIÓN DE POLITÓLOGOS ORIENTADO AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD - APOS (2012) *Mecanismos de Presión Política en la gestión pública: El caso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú*. Lima: APOS. Recuperado el 20 de Mayo de 2014 en: <http://es.scribd.com/doc/109828610/Los-mecanismos-de-presion-politica-en-la-gestion-publica-El-caso-de-la-Municipalizacion-de-la-Gestion-Educativa-en-el-Peru>

ALVARADO, Otoniel (2007) *Descentralización y gestión educativa*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

BAYONA, Roberspierre (2013) Los desafíos de la educación regional de Piura. En Bruño Revesz (editor) *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Lima: Centro de Promoción y Desarrollo del Campesino e Instituto de Estudios Peruanos.

BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

BUNGE, Mario (2000) *La relación entre la sociología y la filosofía*. Buenos Aires: EDAFENSAYO

CHIRINOS, Luis (2011). *Descentralización de la gestión educativa 2010-Julio 2011*. Lima: Usaid/Suma.

CASTAÑEDA, Vlado. (2012) *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada*: Lima: CNE / USAID SUMA.

_____ (2009) “La Municipalización de la Educación: Evidencias y Perspectivas en el marco del proceso de Descentralización” en *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - Nº 15. Lima: Foro Educativo.

CASTELLANOS, Themis & CAYCHO, Maritza (2009) *Sistematización del proceso de Municipalización Educativa. Casos de los distritos de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura*. Lima: Alternativa.

CARRILLO, SANDRA (2011) *La inversión en educación en las municipalidades participantes del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa en Perú*. Tesina para obtener Master de Políticas Públicas y Sociales. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra Instituto de Educación Continua.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2009) *Trabajando por el Proyecto Educativo Nacional Abril 2008 – Abril 2009*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) *Memoria Institucional Abril 2009 – Abril 2010*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) *Propuestas de políticas de Educación para la sostenibilidad del crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de los peruanos periodo 2011 y 2016*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) *Balance y Propuesta para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) *Sistema Nacional de Seguimiento e Información de los Proyectos Educativos Regionales y la Descentralización Educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2011) *Memoria Institucional del Consejo Nacional de Educación Abril 2010 – Abril 2011*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2011) *Políticas Educativas 2011 – 2016 Agenda Común Nacional – Regional*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada*. Lima: CNE y USAID.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) *VII Encuentro Nacional Regional. Articulación intergubernamental para la implementación de las políticas priorizadas en la Agenda Común y en Regiones*. Lima: Consejo Nacional de Educación

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012) *Articulación intergubernamental, base para una mejor gestión educativa 2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2013) *Memoria de los Encuentros Macrorregionales. Articulación intergubernamental, base para una mejor gestión educativa*. Lima: CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación*. Lima: PUCP / CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín*. Lima: PUCP / CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2012) *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista. El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán*. Lima: PUCP / CNE.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN & MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (2012) *Campaña por el Buen Inicio del Año*

Escolar. Reporte de hallazgos y recomendaciones para garantizar cada año una escuela digna para todos los niños y niñas del Perú. Lima: CNE y MCLCP

CORREA, Patricia (2014) “Gestión descentralizada: construyendo evidencias para avanzar”, en *Educación. Diálogo Informado sobre políticas públicas*. Recuperado el 25 de diciembre del 2015 en <http://educacion-peru.blogspot.pe/2014/08/construyendo-evidencias-para-avanzar-en.html>

CUENCA, Ricardo (2014) *Cambio, Continuidad y Búsqueda de Consenso, 1980-2011*. Lima: Derrama Magisterial.

CUENCA Ricardo & MUÑOZ Fanni (2006) *La descentralización de la educación: hablan los maestros*. Lima: PROEDUCA-GTZ.

CUENCA, Ricardo & MUÑOZ, Fanni (2006) Análisis de la descentralización educativa y sus alcances la municipalización de la educación pública. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Boletín de Referencia N° 20, Año 3.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010). *Primera Supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: Aportes para su implementación*. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 148: Lima: Defensoría del Pueblo.

DEL CASTILLO, Arturo (2007). Transformación institucional en organizaciones gubernamentales. En David Arellano, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coordinadores) *Reformando el Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

DURKHEIM, Emile (1982). *Las Reglas del Método Sociológico*. Buenos Aires: Ediciones Morata.

DURKHEIM, Emile (1982) *La División del Trabajo Social*. Madrid: Akal Editor.

DURKHEIM, Emile (1968) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Buenos Aires: Editorial Schapire.

FORO EDUCATIVO (2009). *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

FORO EDUCATIVO (2009) “El Proyecto Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa Entrevista a Luciano Chang Tarazona”, en El. Lima: Revista Foro Educativo. Año VI - N° 15.

FORO EDUCATIVO & DERRAMA MAGISTERIAL (2012) *Gobernabilidad Educativa. Fortalecimiento de la democracia*. Lima: Foro Educativo y Derrama Magisterial.

GOODIN, Robert (2003) Las instituciones y su diseño. En Robert Goodin (compilador) *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: GEDISA.

GONZALES, Natalia, DE BELAUNDE, Carolina & EGUREN, Mariana (2009). El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios. En *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracia del sector*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GUY, Peters (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: GEDISA.

HANNAN, Michael y FREEMAN, John (1970) The Population Ecology of Organizations. In *American Journal of Sociology*, Volume 82, Issue 5. Chicago: JSTOR

IGUÍÑIZ, Manuel (2009) La descentralización como un proceso de todo el Estado y sus relaciones con la sociedad. En Ricardo Cuenca (Coordinador) *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006 – 2009*. Lima: Foro Educativo.

JEPPERSON, Ronald (1991) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

LOUFFAT, Enrique (2006) *Organigramas y manuales organizacionales: fundamentos para su elaboración*. Lima: ESAN.

MANRIQUE, Ángel María (2011) *Sistematización de Modelos de Gestión educativa de los Gobiernos Regionales en San Martín, Arequipa y La Libertad*. Lima: Usaid/Suma y Consejo Nacional de Educación.

MARCH, James & OLSEN, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

MEYER, John & ROWAN, Brian (2001). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011) *Municipalización de la Gestión Educativa. Municipalidades con Transferencia*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011) *Municipalización de la Gestión Educativa. Implementación del Proceso*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Decreto Supremo N° 006-2012-ED*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Memoria Institucional. Ministerio de Educación 2011 -2012*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Apuntes para construir una gestión educativa descentralizada. 1 serie: Cuadernos para el diálogo intergubernamental*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada de la Educación. Primer año de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Funciones de los gobiernos locales en educación. Finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2012) *Avanzando en el ejercicio de transferir competencias y recursos. Plan de Transferencia 2012 del Sector Educación*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Memoria Institucional 2012 – 2013*. Lima: MINEDU

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Gestión Descentralizada de la Educación*. Lima: Ministerio de Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Componentes de soporte institucional*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Balance y desafíos de la descentralización educativa*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Acciones para el ejercicio de la transferencia de funciones y recursos. Plan de Transferencia del Sector Educación*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2013) *Proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad de Lima Metropolitana. Compendio de documentos técnico-normativos producidos por la Secretaría Técnica de la Comisión de Transferencia del Ministerio de Educación*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *I Seminario Internacional Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Lineamientos para la Relación Intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2014) *Buen Inicio del Año Escolar 2014. Balance y perspectivas*. Lima: MINEDU.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN y CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2010) *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el país*. Lima: MINEDU y CNE.

MUÑOZ, Fanni (2009) Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. En *Revista Peruana de Investigación Educación*. Vol. 1 N° 1, pp. 31-60. Lima: PUCP.

MUÑOZ, Fanni (2012) ¿De qué gestión educativa local hablamos? Gestión de la educación de dos municipalidades piuranas. En *Revista Peruana de Investigación Educación*. N° 4, pp. 138 -171. Lima: PUCP. Recuperado el 5 de mayo de 2015 en: <http://es.scribd.com/doc/136049681/Munoz-De-Que-Gestion-Educativa-Local-Hablamos>

MUÑOZ, Fanni (2009) El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. En *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En *Revista Foro Educativo*, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

OFEE, Claus (2003) El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En Robert Goodin (compilador) *Teoría del Diseño Organizacional*. Barcelona: GEDISA

OFICINA DE COORDINACIÓN REGIONAL (2013) Estudio Definitivo del PIP GED RURAL “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de IIEE en ámbito rural de 24 regiones del Perú”. Lima: MINEDU.

PACHECO, Roly (2013) Gestión descentralizada de la educación articulada desde abajo. En Teresa Tovar (coordinadora) *Balance de la educación 2011 – 2013. Avances y retos*. Lima: Foro Educativo.

PAREDES, Jaime (2010) *El proceso de la Municipalización de la Gestión Educativa en el Perú. Un estudio sobre la participación de la comunidad educativa de la municipalidad y el distrito de Paucarpata*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. México: FLACSO.

PARSONS, Talcott (1966). *Estructura y procesos en las Sociedades Modernas*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos.

POWELL, Walter & DIMAGGIO, Paul. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN (2016) *Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización a enero de 2016*. Lima: USAID.

RAMIREZ, José de Jesús (2007) Teoría de las organizaciones: metáforas y escuelas. En David Arellano, Enrique Caballero y Arturo del Castillo (coordinadores) *Reformando el Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

RIVERO, José (2010) “Proyecto Educativo Nacional o el Olvido de la Política”, en Bajo la Lupa N° 17. Lima.

ROMERO, Jorge (1999) Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

RUIZ, José Ignacio (1995) *Sociología de las Organizaciones*. Bilbao: Universidad de Deusto.

SÁNCHEZ, César (2009) Expansión de la gestión municipalizada de la educación, ¿Es viable? En *El Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa*. En Revista Foro Educativo, Julio 2009 / Año VI - N° 15. Lima: Foro Educativo.

SANTISTEBAN, Huber & VICUÑA, Julia (2014) “Patricia Correa: En Educación, el proceso de descentralización aún está inconcluso” En TAREA Revista de Educación y Cultura. Lima: TAREA.

SCOTT, Richard (1995). Introduction. Institutional Theory and Organizations. In Richard Scott and Soren Christense. *The Institutional Construction of Organizations*. London and New Deli: SAGE Publications

VALDIVIA, Néstor (2013) *Gestión educativa descentralizada en el Perú y el desarrollo de las funciones educativas de los Gobiernos Regionales: el caso de Ica*. Lima: GRADE.

VALDIVIA, Néstor (2010) ¿Municipalizar o no municipalizar la educación? Algunas tesis para contribuir al debate. En *Revista Tarea*, Septiembre 2010. Lima: TAREA.

VALDIVIA, Néstor. & DÍAZ, Hugo (2008) *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*. En: Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate. Lima: GRADE.

VALDIVIA, Néstor, AGUIRRE, Patricia & ACOSTA Laura (2008) *Estudio sobre Gobiernos Locales y Gestión de la Educación: el caso de cinco municipalidades en el Perú*. Lima: GRADE.

VALDIVIA, Néstor & ARREGUI, Patricia (2009) *Estudio sobre Gobiernos Subnacionales y Gestión Educativa*. Lima: GRADE.

VARGAS, Julio (2010) En los intersticios de la Política de la Descentralización. Direcciones regionales de Educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y

Huancavelica. En Martín Tanaka (editor) *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VÁSQUEZ, Tania y SOTOMAYOR, Patricia (2007) *La descentralización educativa 1996-2001. La versión real de la reforma en tres departamentos andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VERGARA, Rodolfo (1997) El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. En MARCH, James & OLSEN, Johan (1997). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max (2014) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

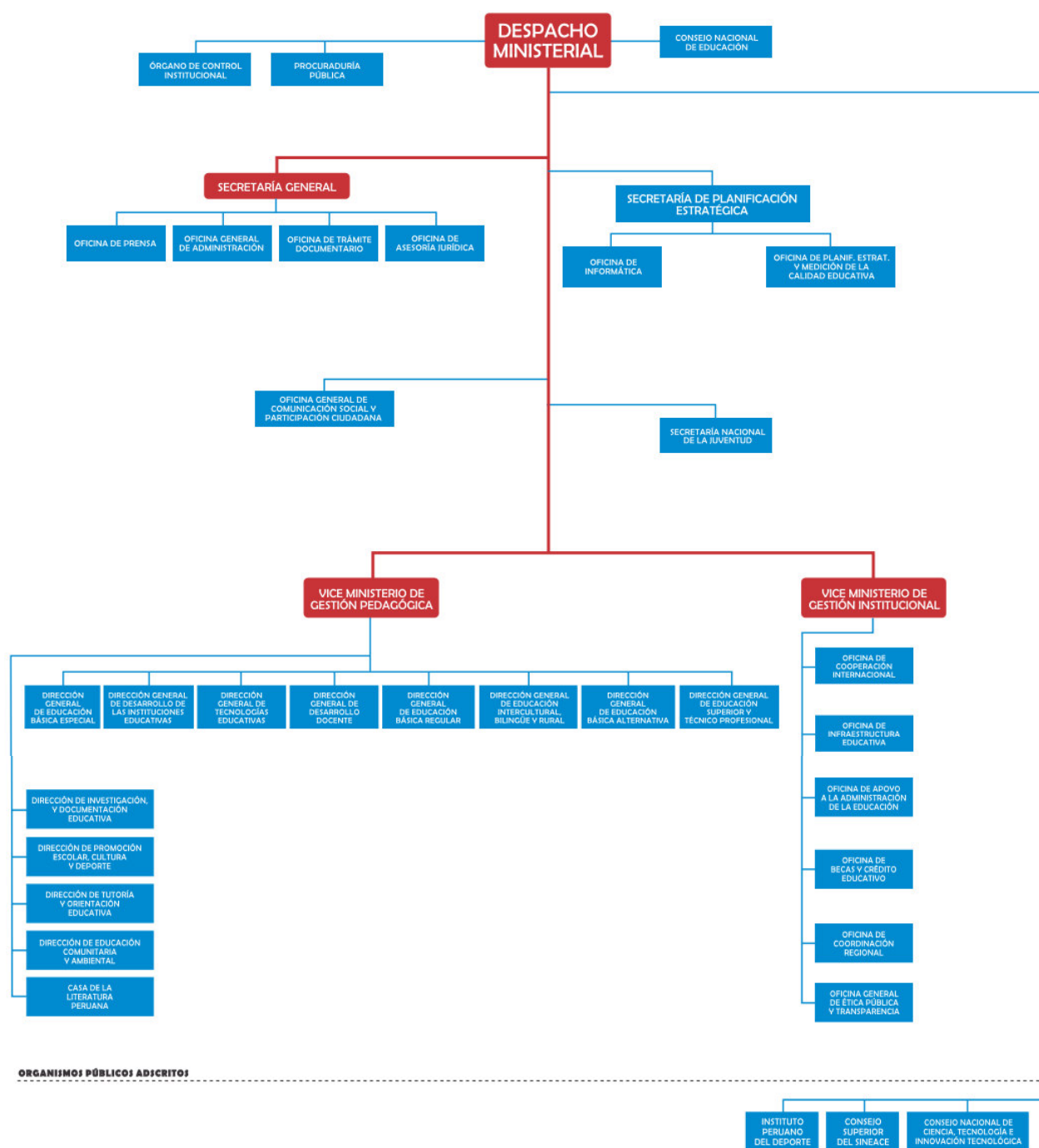
ZUCKER, Lynne (1) El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En Walter Powell & Paul DiMaggio (compiladores) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXOS

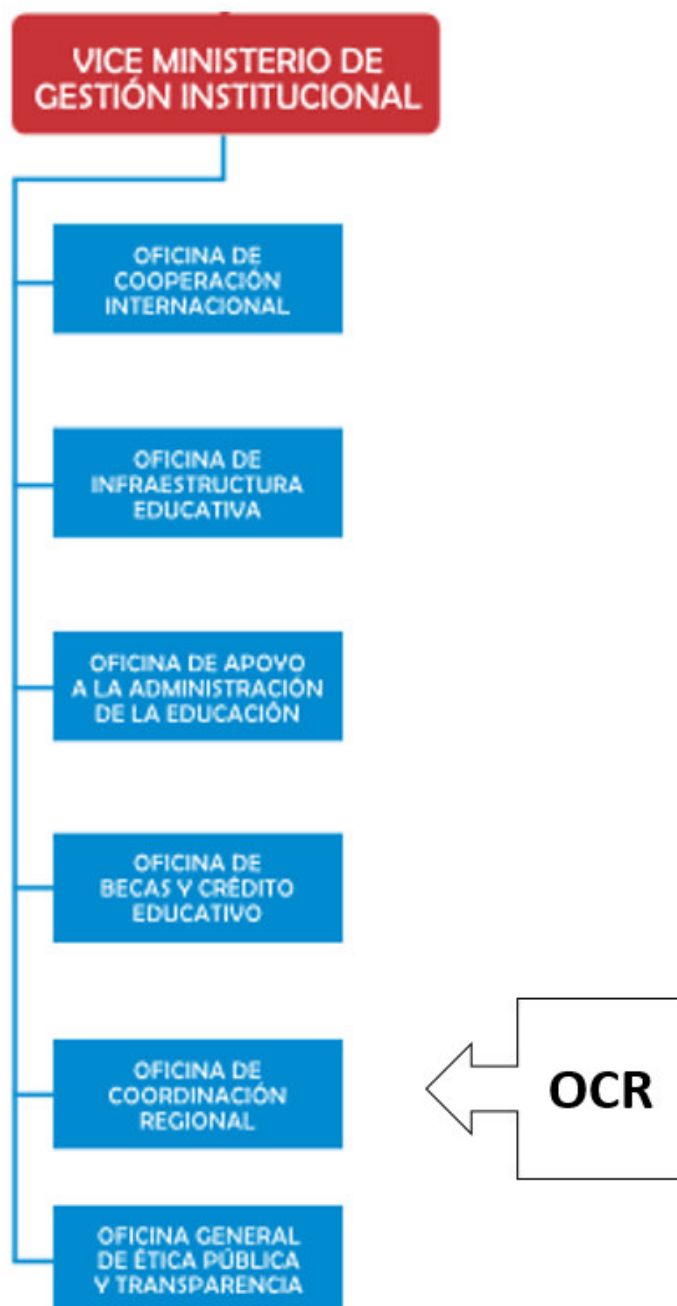
ANEXO 1

Organigramas

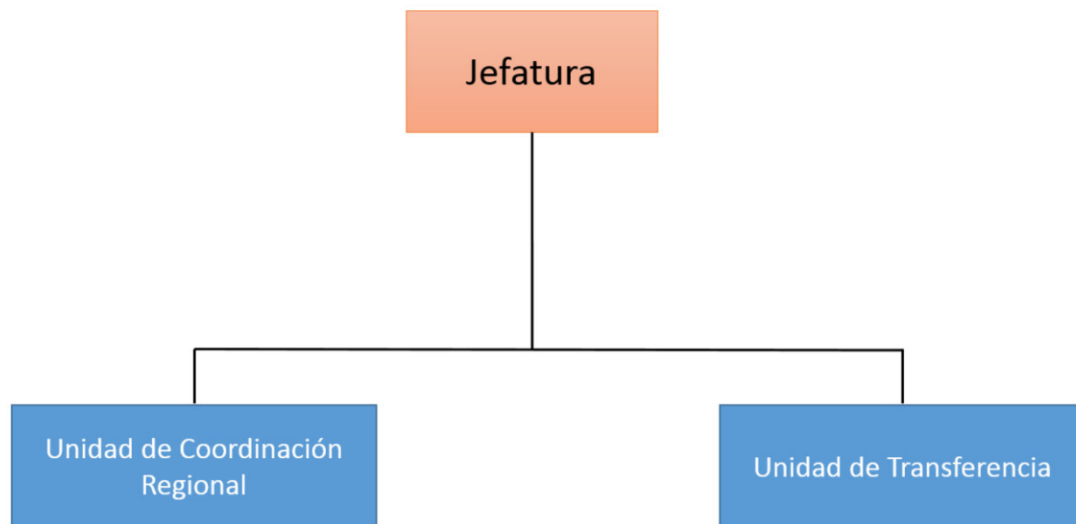
1.1 Organigrama del Ministerio de Educación 2012 - 201



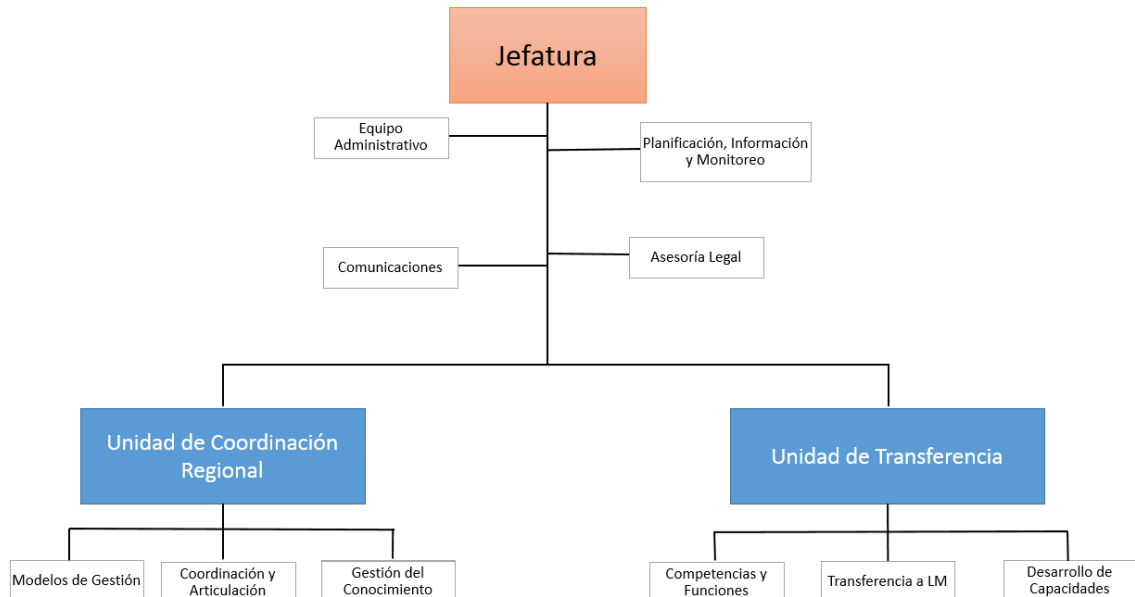
1.2 Ubicación de la Oficina de Coordinación Regional (OCR) en el Vice Ministerio de Gestión Institucional del MINEDU 2012 – 2014



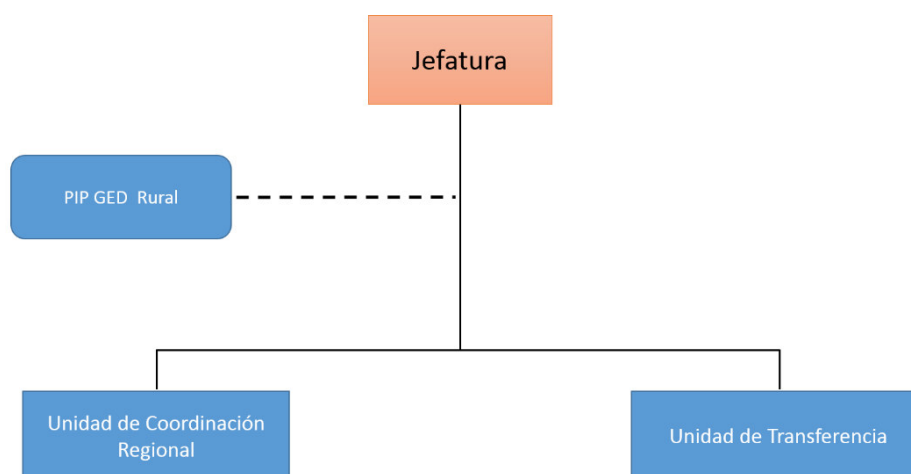
1.3 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional / ROF 2012



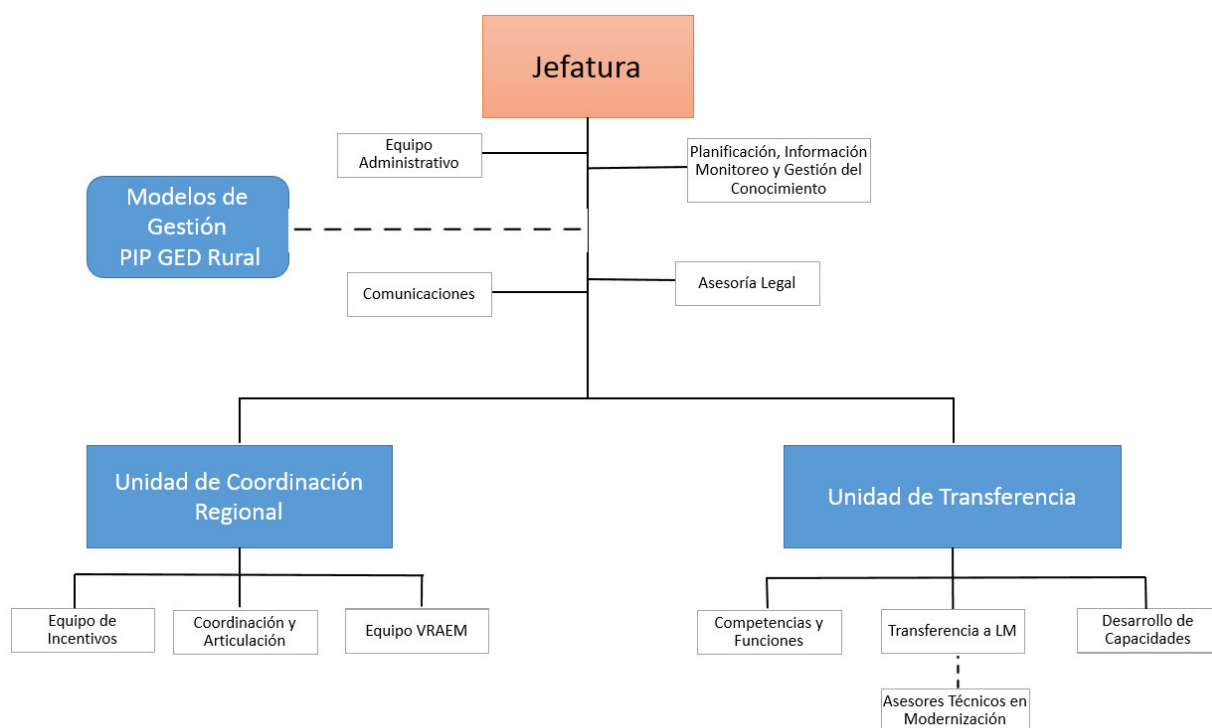
1.4 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional incluyendo equipos en el año 2012



1.5 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional incluyendo el PIP de Gestión Educativa Descentralizada



1.6 Organigrama de la Oficina de Coordinación Regional con equipos en el año 2014



ANEXO 2

Imágenes reinstitucionalización de la descentralización educativa: 2011 – 2014

2.1 Ministerio de Educación (MINEDU)



2.2 Impulsoras/es de la reinstitucionalización de la reinstitucionalización: 2011 - 2014



2.3 Presidentes Regionales 2011 - 2014

LOS 25 PRESIDENTES REGIONALES

Catorce pertenecen a movimientos independientes regionales y seis son reelectos.

R REELECTOS

Region	Presidente	Movimiento	Reelecto
TUMBES	Gerardo Viña Dioses	Luchemos por Tumbes	No
AMAZONAS	José Arista Arbildo	Juntos por Amazonas	No
LORETO	Iván Enrique Vásquez	Fuerza Loretana	No
PIURA	Javier Atkins	Unidos Construyendo	No
CAJAMARCA	Gregorio Santos	Afirmación Social	No
LAMBAYEQUE	Humberto Acuña Peralta	Alianza Para el Progreso	No
SAN MARTÍN	César Villanueva	Nueva Amazonía	Si
LA LIBERTAD	José Murguía	APRA	Si
HUÁNUCO	Luis Picón Quedo	Somos Perú	No
UCAYALI	Jorge Velásquez	Integrando Ucayali	No
M. DE DIOS	Javier Alvarado Gonzales	Bloque Popular	No
PASCO	Kleiver Meléndez	Alianza Regional Todos por Pasco	No
LIMA	Javier Alvarado Gonzales	Patria Joven	No
JUNÍN	Vladimir R. Cerrón Rojas	Perú Libre	No
CUSCO	Jorge Acurio	Gran Alianza Nacionalista	No
ÁNCASH	César Álvarez	Cuenta Conmigo	No
ICA	Alfonso Navarro Cabanillas	Frente Reg. Progresista	No
AYACUCHO	Wilfredo Ocorima	Alianza Para el Progreso	No
HUANCAVELICA	Maciste Alejandro Díaz	Trabajando Para Todos	No
PUNO	Mauricio Rodríguez R.	Proyecto Pol. Aquí	No
CALLAO	Félix Moreno	Chim Pum Callao	No
APURÍMAC	Elías Segovia Ruiz	Poder Popular Andino	No
AREQUIPA	Juan Manuel Guillén	Alianza Por Arequipa	No
MOQUEGUA	Martín Vizcarra Cornejo	Integración Regional Por Ti	No
TACNA	Tito G. Chocano Olivera	Acción Popular	No

LA REPÚBLICA

2.4 Firma de Pactos de Compromiso

organigrama | mapa del sitio | intranet | correo web

PERÚ Ministerio de Educación

Inicio | Buzón de contacto | Agenda | Libro de Reclamaciones | Transparencia

Sábado, 21 de Noviembre de 2015

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

SEIS REGIONES YA SUSCRIBIERON PACTOS DE COMPROMISOS CON EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Se trata de Ayacucho, Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca y La Libertad, indicó la ministra Patricia Salas, en la ciudad de Trujillo.

El Ministerio de Educación ha suscrito, hasta la fecha, seis pactos de compromisos educativos con igual número de Gobiernos Regionales, señaló hoy, en la ciudad de Trujillo, la ministra de Educación, Patricia Salas O'Brien.

Fue luego de suscribir dicho pacto con el presidente de la Región La Libertad, José Murgia Zannier, con lo cual culminó el "Encuentro Educativo Descentralizado", que desde ayer desarrolla la ministra y una comitiva del Ministerio de Educación, en la ciudad de la eterna primavera.

El Ministerio de Educación y el Gobierno Regional, convienen, entre otras cosas, que los niños y niñas de las áreas rurales de la región La Libertad, logren aprendizajes superando las brechas existentes, y que los y las jóvenes se formen en instituciones de educación superior acreditada y con acceso preferencial a becas.



SUSCRIBEN PACTO DE COMPROMISO EDUCATIVO

**TODOS
PODEMOS
APRENDER**
NADIE SE QUEDA ATRÁS

2.5 Firma de Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y la Región Cajamarca

organigrama | mapa del sitio | intranet | correo web

PERÚ Ministerio de Educación

Inicio | Buzón de contacto | Agenda | Libro de Reclamaciones | Transparencia

Sábado, 21 de Noviembre de 2015

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú 2007 - 2016"

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y GOBIERNO REGIONAL FIRMAN PACTO PARA LOGRAR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD EN CAJAMARCA

El Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca, suscribieron un "Pacto de Compromisos" que busca cumplir siete puntos centrales, para lograr la calidad educativa y el desarrollo integral de todos los estudiantes cajamarquinos, poniendo especial atención en aquellos del sector rural. El documento fue firmado por el Viceministro de Gestión Institucional, Fernando Bolaños Galdos y el Presidente del Gobierno Regional de Cajamarca, Gregorio Santos Guerrero.

Entre los puntos del compromiso destacan: el garantizar que se logren los aprendizajes en comunicación, matemáticas, ciudadanía y capacidades científicas y técnico productivas, el avanzar efectivamente en la universalización de la educación inicial (de los niños entre los 3 y 5 años), reducir las diferencias entre la calidad y los aprendizajes de los niños de áreas rurales y urbanas, y asegurar que los niños aprendan en su lengua materna.



**Mamá y papá
conozcan
cómo ayudar
a sus hijos a
aprender más**

2.6 Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca I

PACTO DE COMPROMISOS ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

El Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca en el marco de la Ley General de Educación, el Proyecto Educativo Nacional, el Proyecto Educativo Regional de Cajamarca, las Banderas propuestas por el Consejo Nacional de Educación y la Agenda Común de políticas de las regiones para el próximo quinquenio 2011-2016, convienen en lo siguiente:

1. Que todos y todas las estudiantes de la Región Cajamarca logren aprendizajes de calidad con énfasis en comunicación, matemática, ciudadanía, capacidades científica y técnico productiva.
2. Que los niños y niñas menores de cinco años de la región Cajamarca accedan a servicios educativos de calidad.
3. Que los Niños y niñas en áreas rurales de la región Cajamarca logren aprendizajes superando las brechas existentes.
4. Que los niños y niñas de la región Cajamarca, de los pueblos Quechua y Awajún aprendan en su lengua materna y en castellano y desde su cultura, superando las brechas existentes.
5. Que los y las docentes de la Región Cajamarca se formen y se desempeñen sobre la base de criterios concertados en el marco de una carrera pública renovada.
6. Que las Instituciones Educativas se fortalezcan en el marco de una gestión descentralizada, participativa, efectiva y transparente.
7. Que los y las Estudiantes de Cajamarca se formen en instituciones de educación superior acreditadas y con acceso preferencial mediante becas.

Estas políticas garantizan aprendizajes de calidad y desarrollo integral de todos y todas. Para tal fin el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca establecemos los siguientes compromisos:

PRIMER COMPROMISO:

Establecer metas regionales al 2015 y garantizar recursos que permitan aprendizajes de calidad para todos los estudiantes Cajamarquinos.

Elaborar el Plan Estratégico del Sector Educación en diálogo y concordancia con el Plan Estratégico Institucional regional de Cajamarca.

SEGUNDO COMPROMISO:

Construir un marco curricular nacional y un currículo regional pertinente construido participativamente garantizando su calidad técnica.

TERCER COMPROMISO:

Realizar un censo de infraestructura que permita contar con información respecto a las necesidades de mantenimiento, reparación, reposición, ampliación o nueva infraestructura educativa para la región.

2.7 Pacto de Compromiso entre el Ministerio de Educación y el Gobierno Regional de Cajamarca II

CUARTO COMPROMISO:

Construir un Sistema Nacional Descentralizado de formación docente de acuerdo a las necesidades de la región Cajamarca que incluya la estrategia de acompañamiento pedagógico y la formación de acompañantes. El desarrollo de la investigación educativa y el fortalecimiento de la Educación Técnico Productiva.

QUINTO COMPROMISO:

Avanzar en una gestión por resultados basada en el desarrollo de capacidades para la programación y ejecución de políticas pedagógicas y para la programación y gestión presupuestal.

Consensuar la definición de roles de cada nivel de gobierno como insumo para la elaboración de la Ley de Organización y Funciones de Ministerio de Educación en un plazo no mayor de tres meses.

SEXTO COMPROMISO:

Establecer medidas para reducir las ocurrencias y oportunidades de corrupción, detectar los nudos de mayor incidencia de actos de corrupción así como diseñar un sistema de penalidad que sea efectiva y que erradique la impunidad.

Construir un sistema de vigilancia ciudadana que contribuya a evitar y detectar casos de corrupción.

SÉPTIMO COMPROMISO:

Asegurar que el primer día del año escolar 2012 todos los y las estudiantes de la Región Cajamarca acudan a la escuela, cuenten con sus docentes, sus materiales educativos y aulas en buen estado, en el marco de la **"Movilización Nacional por el primer día de clase"**.

Para la implementación y seguimiento de los acuerdos establecidos en el presente pacto así como para la definición de los acuerdos de gestión que de ella se deriven, se conforma un equipo técnico coordinado por la Jefatura de la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación, el Gerente de Desarrollo Social y el Director regional de Educación del Gobierno Regional de Cajamarca.

Cajamarca, 23 de setiembre de 2011


PATRICIA SALAS O'BRIEN

MINISTRA DE EDUCACION


GREGORIO SANTOS GUERRERO

PRESIDENTE REGIONAL DE CAJAMARCA

2.8 Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE)

Comisión Intergubernamental de Educación



Una gestión con diálogo intersectorial e intergubernamental hacia la mejora de los aprendizajes.



Mobilización Nacional por la Transformación de la Educación

Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE)

Agenda: Presupuesto 2013 - 2014 y ruta de trabajo del modelo de gestión educativa descentralizada.

Participan: Minedu y Gobierno Regional de Apurímac.

Fecha: Jueves, 12 de setiembre de 2013.





2.9 Directorio con Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes de Educación y Directores Regionales de Educación (Directorio)



Directorio de Gerentes de Desarrollo Social y Directores Regionales de Educación

Agenda: Evaluación ECE 2012, Ruta de Ley de Reforma Magisterial y Modelos de gestión descentralizada y territorial.

Fecha y Hora: Jueves, 25 de abril de 2013
9:00 a.m.



2.10 Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)



Temas tratados en la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)

Hasta la fecha, la CI permitió concertar y articular sobre: la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación, la ECE, reforma magisterial, infraestructura, Buen Inicio del Año Escolar, presupuesto, entre otros temas.



PERU Ministerio de Educación



2.11 Seminarios Internacionales





III SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

Estrategias para mejorar las UGEL

Lima, 22 y 23 de octubre 2014

Dirigido a autoridades y funcionarios de gobiernos regionales



II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

**Modelos de gestión territorial
para lograr aprendizajes de calidad**

Lima, 25 al 27 de setiembre 2013

Acceda al seminario vía online en: www.minedu.gob.pe/envivo/ o en envivo.perueduca.edu.pe

Convoca:   

Organiza:  



SEMINARIO INTERNACIONAL CONSTRUYENDO MODELOS DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA

Lima, 28 al 30 de noviembre de 2012



PERÚ

Ministerio
de Educación



PROGRESO
PARA TODOS

Avances en Gestión

En estos tres primeros años de gobierno se han dado importantes avances en gestión moderna y descentralizada. Entre los principales logros durante el periodo julio 2011-julio 2014 destacan los siguientes:

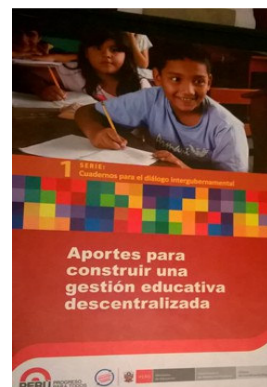
- ▶ Compromisos de Gestión
- ▶ Lineamientos de Relación Intergubernamental
- ▶ Matriz de Gestión Descentralizada del sector Educación
- ▶ Modernización de la gestión en 70 UGEL de zonas rurales y 07 UGEL de Lima Metropolitana



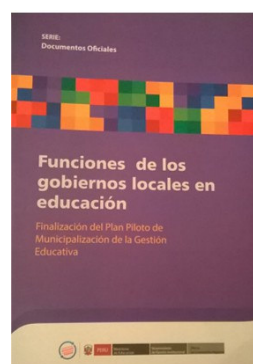
ANEXO 3

Producción de conocimiento de la Oficina de Coordinación Regional sobre la Gestión Descentralizada

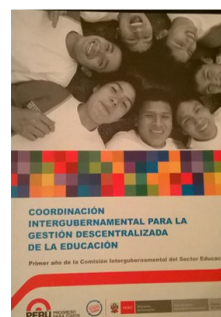
3.1 Aportes para construir una gestión educativa descentralizada.



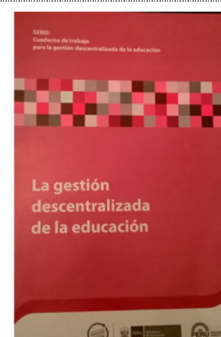
3.2 Funciones de los Gobiernos Locales en educación. Finalización del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.



3.3. Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada de la Educación. Primer año de la Comisión Intergubernamental del Sector Educación.



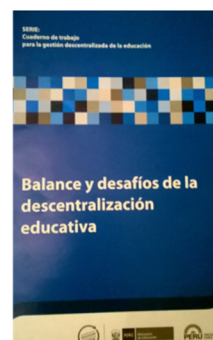
3.4. La gestión descentralizada de la educación



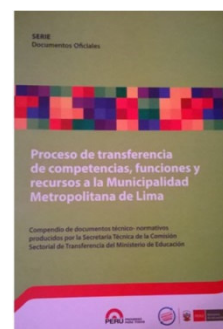
3.5. Componentes de soporte institucional



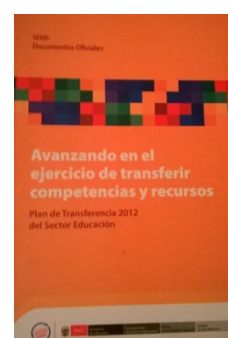
3.6. Balance y desafíos de la descentralización educativa

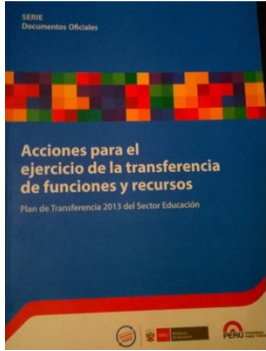
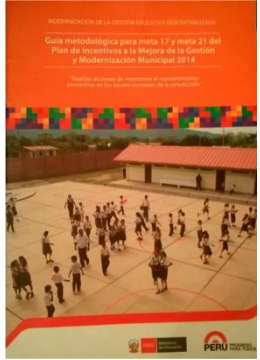
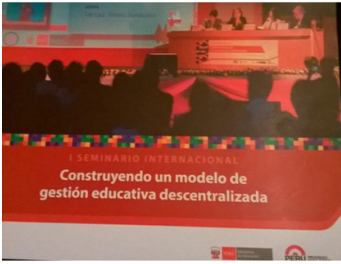
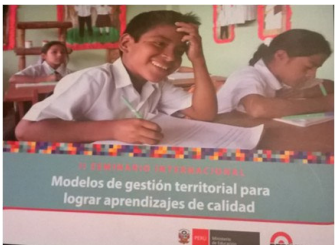
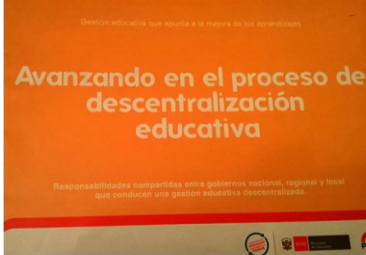


3.7. Proceso de transferencia de competencias, funciones y recursos a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

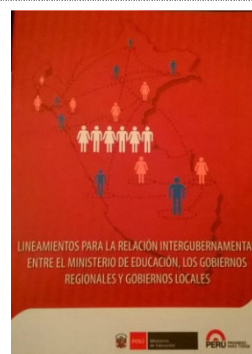


3.8. Avanzando en el ejercicio de transferir competencias y recursos. Plan de Transferencia del Sector Educación.



<p>3.9. Acciones para el ejercicio de transferencia de funciones y recursos. Plan de Transferencia 2013 del Sector Educación.</p>	
<p>3.10. Guía metodológica para meta 17 y meta 21 del Plan de incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal 2014</p>	
<p>3.11. I Seminario Internacional. Construyendo un modelo de gestión educativa descentralizada</p>	
<p>3.12. II Seminario Internacional. Modelos de gestión territorial para lograr aprendizajes de calidad.</p>	
<p>3.13. Avanzando en el proceso de descentralización educativa.</p>	

3.14. Lineamientos para la relación intergubernamental entre el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.



3.15. Mejora educativa desde una gestión moderna y descentralizada.



3.16. Responsabilidad Compartida. Gestión Educativa Descentralizada



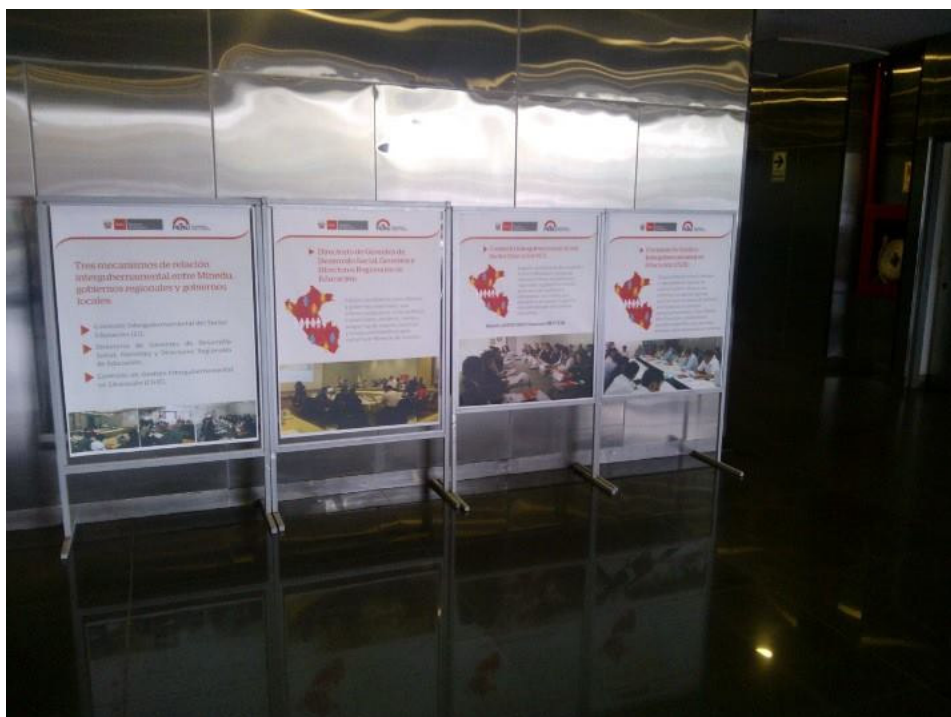
3.17. Responsabilidad Compartida. Gestión Educativa Moderna y Descentralizada



ANEXO 4

Fotos de los paneles sobre la Gestión Educativa Descentralizada en la sede central del Ministerio de Educación

4.1 Paneles en el Ministerio de Educación



4.2 Panel sobre los tres mecanismos de relación intergubernamental



4.3 Panel sobre la Comisión Intergubernamental del Sector Educación (CI)



4.4 Panel sobre el Directorio de Gerentes de Desarrollo Social, Gerentes y Directores Regionales de Educación



4.5. Panel sobre la Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación (CGIE)



ANEXO 5

**Equipo de la Oficina de Coordinación
Regional**

5.1. Taller de Planificación de la OCR 2014

OCR: Integrados y con planificación

En un grupo de trabajo formado por más de cien personas son pocas las oportunidades para interactuar y establecer lazos de amistad y hermandad, propios de un espacio de trabajo arduo y dinámico. Por ello, la Oficina de Coordinación Regional (OCR) realiza tres veces al año, talleres de balance y planificación, pero también de integración, que permiten al equipo reforzar su voluntad de unir esfuerzos y compenetrarse con los pilares y banderas del Ministerio de Educación, bajo un mismo espíritu de compañerismo.

Una de esas actividades fue el I taller de planificación e integración del 2014, realizado en el Centro Recreacional Huampaní, el cual permitió ahondar en los lazos para fomentar un buen clima laboral; además de conocer los avances y logros de cada unidad y equipo de OCR, dentro de las políticas del Ministerio en modernización y descentralización de la educación.

En la reunión participó el personal de las unidades de Coordinación Regional y Transferencias, los equipos de Asesoría Legal, Modelos de Gestión, Administración, VRAEM – Huallaga, Comunicaciones, Planificación, Monitoreo, Información y Gestión del Conocimiento.



Fuente: Intermedio Año 1, Nº 4 MINEDU

5.2. Tesista en la Oficina de Coordinación Regional y en espacios de interacción



5.3. Recuerdos personales de la OCR hacia el Tesista

